K 16/2005 vp

# VALTIONTILINTARKASTAJIEN

# KERTOMUS 2005

# EDUSKUNNALLE

Vuosiksi 2003–2007 valitut valtiontilintarkastajat antavat täten kunnioittavasti Eduskunnalle valtiontilintarkastajien johtosäännön 10 §:ssä määrätyn kertomuksen.

Helsingissä 9. päivänä joulukuuta 2005

Virpa Puisto

Jere Lahti

Reijo Kallio

Rauno Kettunen

Pekka Vilkuna

*Mauri Lehmusto*

# SISÄLLYSLUETTELO


**Valtiontilintarkastajien toiminta vuonna 2005** ..... 7

Valtiontilintarkastajat ..... 7
Valtiontilintarkastajien kanslia..... 7
Valtiontilintarkastajien valvonta-toiminta ..... 8

**Suomen kilpailukyky ja hyvinvointivaltion haasteet** ..... 9

**Valtionhallinto ja talouden kilpailukyky**..... 13

Yritysten kansainvälistymisen ja ulkomaisten investointien edistäminen .. 13
Valtiontilintarkastajien kannanotto.... 23
Kilpailun edistäminen ja kilpailun esteet 25
Valtiontilintarkastajien kannanotto.... 39
Matkailun edistäminen ..... 41
Valtiontilintarkastajien kannanotto.... 52
Työvoima- ja elinkeinokeskukset..... 54
Valtiontilintarkastajien kannanotto.... 69
Liikenteen infrastruktuuri ja tavara-virrat ..... 71
Valtiontilintarkastajien kannanotto.... 83
Velanhallinta- ja maksuhäiriö-menettelyt ..... 85
Valtiontilintarkastajien kannanotto.... 99
Maataloustukien valvonta ja määrärahojen käyttö..... 101
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 108
Työvoiman palvelukeskukset..... 109
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 120
Talousrikollisuus ..... 122
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 134

**Hyvinvoinnin edellytykset**..... 136

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja tuottamisen haasteet. 136
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 148
Opetuksellinen syrjäytyminen ..... 151
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 180
Työelämässä toimivien työkyky ja kuntoutus ..... 182
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 203
Kotoutumiskoulutuksen toimivuus.. 205
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 219
Joukkoliikennepalvelut..... 221
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 237
Elintarvikkeiden laadun kehittäminen..... 239
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 249

**Arjen turvallisuus ja ympäristönsuojelu**..... 250

Tieliikenteen turvallisuus..... 250
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 260
Paloturvallisuus, palokuolemat ja palovahingot ..... 262
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 273
Ympäristömelu ..... 274
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 285
Ympäristölupajärjestelmän toimivuus ..... 287
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 300
Syyttäjätoimen kehittäminen..... 302
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 314
Vankien terveydenhuolto..... 315
Valtiontilintarkastajien kannanotto.. 324

**Yhteenveto valvonnan päätuloksista**..... 325

# VALTIONTILINTARKASTAJIEN TOIMINTA VUONNA 2005

## Valtiontilintarkastajat

Perustuslain 90 §:n mukaan: ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat.” Eduskunta valitsi 2.4.2003 valtiontilintarkastajiksi kansanedustajat Virpa Puiston, Reijo Kallion, Pekka Vilkunan, Jere Lahden ja Hannu Takkulan sekä heidän varajäsenikseen kansanedustajat Reino Ojalan, Jukka Roosin, Mika Lintilän, Esko Kurvisen ja Seppo Lahtelan. Valtiontilintarkastajien toimikausi alkoi 1.1.2004 ja päättyy vaalikauden päättyessä 2007. Kansanedustaja Hannu Takkulan saatua 8.9.2004 vapautuksen valtiontilintarkastajien jäsenyydestä eduskunta toimitti 9.9.2004 valtiontilintarkastajien täydennysvaalin, jossa valituksi tuli kansanedustaja Rauno Kettunen.

Valtiontilintarkastajat valitsivat kokouksessaan 14.5.2003 puheenjohtajakseen Virpa Puiston ja varapuheenjohtajakseen Jere Lahden. Valvontatehtäväänsä varten valtiontilintarkastajat päättivät asettaa kaksi jaostoa. Ensimmäiseen jaostoon ovat kuuluneet Puisto, Vilkuna ja Kettunen sekä toiseen Lahti ja Kallio.

Eduskunnan puhemiesneuvoston 1.10.2003 asettama toimikunta parlamentaarisen valvonnan uudelleenorganisointia varten sai työnsä valmiiksi 28.2.2005. Toimikunta ehdotti uuden valiokunnan perustamista eduskuntaan. Tarkastusvaliokunnan työssä yhdistyisivät valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä. Tämä vaatii muutoksia mm. perustuslakiin. Tarkoituksena on, että toimikunnan ehdotukset lainsäädännön muutoksista tulevat voimaan niin, että uusi tarkastusvaliokunta voisi aloittaa toimintansa tulevan vaalikauden 2007 alussa. Eduskunnan kansliatoimikunta asetti 6.10.2005 työryhmän valmistelemaan valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstön siirtämistä eduskunnan kansliaan. Työryhmälle asetettu määräaika on 30.4.2006.

## Valtiontilintarkastajien kanslia

Valtiontilintarkastajien apuna toimii kanslia, jossa työskentelee 15 henkilöä. Kanslia sijaitsee osoitteessa Annankatu 44 A. Kanslian toimintaa on johtanut kansliapäällikkö Mauri Lehmusto. Toiminta on jakautunut valvontatoimen ja tukipalveluiden vastuualueisiin sekä valtiontilintarkastajien rahoittamaan tutkimustoimintaan.

Valvontatoimen vastuualueella ovat työskennelleet tarkastusneuvokset Nora Grönholm (1.1.2005 alkaen) ja Kaj Laine, ylitarkastajat Seppo Niemi, Arto Mäkelä, Raimo Laitinen ja Anne Kalliomäki sekä tarkastajat Marjaana Solanne ja Marjatta Mylly. Valtiontilintarkastajien valvontatoimintaa palvelevasta tutkimustoiminnasta on vastannut kansliapäällikkö Mauri Lehmusto.

Tukipalveluiden vastuualueelle kuuluu valtiontilintarkastajien kertomuksen tekninen valmistelu sekä kanslian yleishallinto. Vastuualueen toiminta on organisoitu yleisjaostoksi, jonka toiminnasta sekä suunnittelutehtävistä on vastannut tarkastusneuvos Nora Grönholm 31.5.2005 asti ja hallintoylitarkastaja Mari Nuutila 1.6.2005 alkaen. Hallintoylitarkastaja on toiminut valtiontilintarkastajien kokousten sihteerinä. Vastuualueeseen ovat kuuluneet tarkastaja Tuija Myllyvuori, apulaistarkastaja Jaana Holmberg, osastosihteerit Marja Rauhala ja Ulla Taari sekä virastoavustaja Jari Räsänen.

Toimintavuonna valtiontilintarkastajien kansliassa ovat vierailleet Kiinan Liaoningin maakunnan valtuuskunta (2.12.2004), Guatemalan ulkoministeri (12.4.2005), Montenegron parlamenttivaltuuskunta (19.4.2005), Vietnamin suunnittelu- ja investointiministeriön tarkastusviraston valtuuskunta (16.8.2005), Kenian antikorruptiokomission johtaja (14.9.2005) ja Kiinan sisäisen tarkastuksen yhdistyksen valtuuskunta (16.9.2005). Valtuuskunnat ovat olleet kiinnostuneita parlamentaarisesta valvonnasta yleensä ja erityisesti korruption vastaisista toimista Suomessa.

Kansliapäällikkö Lehmusto, varamiehenään ylitarkastaja Niemi, on edelleen ollut eduskunnan nimeämä jäsen ECPRD:n makrotaloudellisessa työryhmässä.

## Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta

Valtiontilintarkastajat aloittivat vuoden 2005 kertomuksen suunnittelun 6.9.2004. Suunnitteluprosessin tuloksena hyväksyttiin valtiontilintarkastajien toimintasuunnitelma 18.3.2005. Valtiontilintarkastajat tekivät alue- ja paikallishallinnon valvontakäynnit lokakuussa 2004 ja ministeriöiden valvontakäynnit aloitettiin maaliskuussa 2005.

Kotimaiset valvontamatkat tehtiin Keski-Suomen ja Satakunnan TE-keskusten alueille. Keski-Suomen TE-keskuksen alueelle 12.–13.10.2004 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Jyväskylän kihlakunnan syyttäjänvirasto, Keski-Suomen TE-keskus, Keski-Suomen ympäristökeskus ja Vapo Oy. Satakunnan TE-keskuksen alueelle 19.–20.10.2004 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Satakunnan TE-keskus, Porin yliopistokeskus, Hätäkeskuslaitos, Rauman kaupunki ja Pyhäjärvi-instituutti.

Ulkoasiainhallinnon valvontaan liittyen valtiontilintarkastajat tekivät kaksi valvontamatkaa. Ensimmäinen valvontamatka tehtiin 4.–13.1.2005 maamme edustustoihin Yhdysvaltoihin ja Kanadaan. Valvontamatkan kohteina Yhdysvalloissa olivat Suomen pysyvä edustusto YK:ssa ja pääkonsulaatti New Yorkissa. Kanadassa kohteina olivat Suomen konsulaatti Torontossa ja suurlähetystö Ottawassa. Lisäksi valtiontilintarkastajat tapasivat New Yorkissa ja Torontossa Finpron edustajia sekä Ottawassa Kanadan liittovaltion tarkastusviraston henkilöstöä. Toisen valvontamatkansa valtiontilintarkastajat tekivät 6.–7.6.2005 Pietarin konsulaattiin. Samassa yhteydessä suunniteltiin syksyn 2005 toimintaa yhdessä valtiontilintarkastajien kanslian kanssa.

Valtiontilintarkastajat ovat edellä mainittujen lisäksi toimittaneet valvontakäynnit kauppa-jateollisuusministeriöön(17.3.2005), valtiovarainministeriöön (14.4.2005), sisäasiainministeriöön (21.4.2005), työministeriöön (28.4.2005) sekä sosiaali- ja terveysministeriöön (19.5.2005). Ministeriöiden yhteyshenkilöiden kanssa pidettiin 4.4.2005 yhteistyökokous valvonnan suuntaviivoista. Valvontatoiminnassa esille tulleita kysymyksiä on tarkasteltu kertomuksessa teemoittain.

Valtiontilintarkastajat aloittivat kertomusosuuksien käsittelyn huhtikuussa 2005. Kertomuksen valmistelu päättyi lokakuussa 2005. Kuluneen kauden aikana he pitivät 38 kokousta. Yksityisten kansalaisten ja järjestöjen kannanottoja, selvityspyyntöjä ja aloitteita on valtiontilintarkastajille tullut 5 kappaletta.

Valtiontilintarkastajat ovat rahoittaneet v. 2005 selvityksen sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuuksista toimia palveluiden ja tuen tuottamisessa, selvityksen Pohjoisen matkailun kilpailukyvystä ja kehitysnäkymistä sekä esitutkimuksen Suomen toiminnallisesta aluerakenteesta.

# SUOMEN KILPAILUKYKY JA HYVINVOINTIVALTION HAASTEET

Tämän kertomuksen teemana on Suomen menestyminen kansainvälisessä kilpailussa hyvinvoinnin edellytyksiä vahvistaen. Kertomus koostuu lähes kaikkia hallinnonaloja koskevista 22 aiheesta. Aiheet on ryhmitelty kolmen pääotsikon alle. Nämä ovat Valtionhallinto ja talouden kilpailukyky, Hyvinvoinnin edellytykset sekä Arjen turvallisuus ja ympäristönsuojelu. Suurin osa kertomuksen aiheista käsittelee talouden näkökulmaa, mutta kertomuksessa tarkastellaan myös ongelmia, jotka koskettavat suoraan kansalaisten arkipäivää.

Valtiontilintarkastajat ovat tämän kertomuksen valmistelutyössä korostaneet, että kertomuksen aiheiden on oltava ajankohtaisia ja johtopäätöksissä on otettava huomioon tulevaisuuden haasteet. Kun pääministeri Vanhasen hallitus lisäksi on ottanut käyttöön ns. politiikka-ohjelmat, on ollut perusteltua selvittää myös parlamentaarisessa valvonnassa toimintapoliittisia kokonaisuuksia. Kertomuksessa on pyritty käsittelemään valvonta-aiheita myös hallinnonrajat ylittäen mm. kilpailukyvyn edistämisen näkökulmasta. Ensisijaisesti valtiontilintarkastajat ovat halunneet tuottaa eduskunnalle sellaisen kertomuksen, josta on hyötyä eduskunnan ja hallituksen välisessä vuoropuhelussa.

## Maailmankauppa ja Suomen kansainvälinen kilpailuasema

### Monenkeskinen neuvottelujärjestelmä

Suomen kilpailukyvystä on tehty viime aikoina useita selvityksiä, joista on esimerkkinä valtioneuvoston tilaama selvitys Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004). Kilpailukykyä parantavien toimien valmistelutyö jatkuu hallinnossa. On todennäköistä, että tämä taloudellisen kilpailun näkökulma suuntaa päätöksentekoa myös tulevaisuudessa. Parlamentaarisessa valvonnassa on siis tarpeellista arvioida hallinnon suorituskykyä myös kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta: Miten valtionhallinto tukee tai estää kilpailukyvyn parantamista?

Uuden ajan talouspolitiikassa Suomen elinkeinoelämän ja taloudellisen menestymisen kannalta ovat entistä tärkeämpiä ne ratkaisut ja linjanvedot, joita tehdään kansainvälisessä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmässä, sillä ne vaikuttavat myös kansalliseen päätöksentekoon ja poliittisiin valintoihin. Maailman kauppajärjestö (WTO) on Dohan kierroksen jälkeen suurten haasteiden – ”uuden alun” – edessä ennen Hongkongissa joulukuussa pidettävää ministerikokousta (Lamy Pascal, WTO/News Items 14.9.2005).

Maailmankaupan suurimmat ongelmat koskettavat edelleen kehitystä, maatalouden tukemista ja maataloustuotteiden kauppaa, vaikka niissä onkin havaittavissa edistystä. Muutamien kehittyvien talouksien nousua yhä tärkeämmiksi maailmantalouden toimijoiksi ja kilpailijoiksi pidetään suurena haasteena. Maailmankauppaa koskevan raportin (WTR 2005) v. 2004 teollisuustuotteiden maailman kauppa kasvoi 9 % ja palvelujen kauppa 16 %. Kehittyvien maiden osuus maailmankaupasta oli 31 %.

WTO on asettanut tavoitteekseen palvelujen kauppaa koskevan liberalisoinnin jatkamisen nykyistä tehokkaammin. Jäsenmaiden halukkuus todelliseen liiketoiminnan avaamiseen on kuitenkin edelleen vähäistä, mikä WTO:n mukaan vaatii hallituksilta rohkeita uudistuksia markkinoiden avaamiseksi.

### Suomen kauppapoliittinen ohjelma 2005

Valtioneuvosto on syyskuussa 2005 hyväksynyt Suomelle ensimmäisen kauppapoliittisen ohjelman, jossa eritellään kauppapoliittisen toimintaympäristön muutosta. Kauppapolitiikalla on tarkoitus vahvistaa Suomen kilpailukykyä. Valtioiden sisäiseen lainsäädäntöön ja hallinnon toimintaan liittyvät, kauppaan ja investointeihin vaikutta-

vat tekijät ovat tulleet keskeiseksi kauppapolitiikan osaksi. Ohjelman mukaan Suomi pitää tärkeänä kaupan ja investointien esteiden poistamiseen tähtäävää yhteistä kauppapolitiikkaa, jossa WTO:hon perustuva monenvälinen kauppajärjestelmä on edelleen tärkeä. Palvelujen kaupan esteiden poistaminen ja henkisen omaisuuden suojelu ovat Suomelle kauppapoliittisesti kaikkein keskeisimmät toiminta-alueet. (Suomen kauppapoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.9.2005).

Palvelujen kauppa oli pitkään monenkeskisen kauppajärjestelmän ulkopuolella, sillä palveluja koskeva puitesopimus (GATS) tuli voimaan vasta vuoden 1995 alussa. Sopimus koskee kaikkia palvelualoja, mutta sen ulkopuolelle jäävät julkiset palvelut, joita ei harjoiteta kaupallisin perustein ja jotka eivät kilpaile muiden palveluntarjoajien kanssa. EU:n perustuslaillisen sopimuksen neuvottelujen yhteydessä esiin tullut kysymys julkisten peruspalvelujen turvaamisesta heijastuu Suomen kauppapoliittisiin tavoitteisiin tarpeena turvata julkisia peruspalveluita kuten koulutus- ja kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva kansallinen päätöksenteko. Muilta osin palvelukaupan avaamisen edut ovat ohjelman mukaan Suomelle pääsääntöisesti suojaamistarpeita suuremmat. (Suomen kauppapoliittinen ohjelma 2005).

### Lissabonin ohjelman päivitys

Euroopan komissio on päivittänyt 20.7.2005 Lissabonin ohjelman, joka on saanut laajan poliittisen tuen Euroopan yhteisössä. Ohjelmassa korostetaan jäsenmaiden yhteisten toimien tärkeyttä kasvun ja työllisyyden hyväksi. Eurooppa on komission mukaan tienhaarassa, jossa haasteina ovat väestön ikääntyminen, lisääntyvä ulkomainen kilpailu sisämarkkinoilla sekä tutkimus- ja kehitysinvestointien pysähtyminen. Kasvua ja työllisyyttä edistävän Lissabonin kumppanuuden onnistuminen riippuu pääasiassa jäsenvaltioista. Parhaillaan ovat valmisteilla kansalliset uudistusohjelmat, joiden strategiset toimet kohdistuvat 1) taloudellisen kasvun edistämiseen osaamisella ja innovoinnilla, 2) Euroopan muuttamiseen houkuttelevammaksi paikaksi investoijille ja työntekijöille sekä 3) uusien ja parempien työpaikkojen luomiseen. (Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Yhteiset toimet kasvun ja työllisyyden hyväksi – Yhteisön Lissabon-ohjelma. KOM (2005) 330 lopullinen).

Suomessa Lissabonin strategiaa koskeva valmistelutyö aloitettiin syksyllä 2005. Pyrkimyksenä on mm. kansallisen kilpailukyvyn vahvistaminen. Suomessa lähtökohdat ovat hyvät, koska talouden kasvu on ollut pitkään EU -alueen kärkijoukossa ja useissa kilpailukykymittauksissa Suomi on menestynyt erinomaisesti (Pääministeri Vanhanen 1.9.2005. Lissabon-strategian sidosryhmäseminaari).

### Suomi kansainvälisessä vertailussa

Maailmanpankin julkaisemassa raportissa (Doing Business 2005) arvioidaan 155 maan yritysten liiketoimintaympäristöjä liiketoiminnan näkökulmasta. Osatekijöinä ovat olleet mm. yrityksen aloittaminen, lupamenettelyt ja luoton saaminen. Suomi asettuu tässä kokonaistarkastelussa 13. sijalle juuri ennen Ruotsia muiden Pohjoismaiden ollessa Suomen edellä. Työvoiman palkkaamisessa ja irtisanomisessa Suomi ja Ruotsi asettuvat vertailussa mukana olevien maiden keskivaiheille. Maailmanpankin mukaan yrityksiä koskevien säädösten uudistamisessa Suomi on parantanut sijoitustaan.

**Taulukko 1. Suomi kansainvälisissä vertailuissa v. 2005**

| | Maailmanpankki[1] | IMD[2] | WEF[3] | OECD[4] |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Uusi-Seelanti | Yhdysvallat | SUOMI | Luxemburg |
| 2 | Singapore | Hongkong | Yhdysvallat | Yhdysvallat |
| 3 | Yhdysvallat | Singapore | Ruotsi | Norja |
| 4 | Kanada | Islanti | Tanska | Irlanti |
| 5 | Norja | Kanada | Singapore | Kanada |
| 6 | Australia | SUOMI | Islanti | Sveitsi |
| 7 | Hongkong | Tanska | Sveitsi | Tanska |
| 8 | Tanska | Sveitsi | Norja | Islanti |
| 9 | Iso-Britannia | Australia | Australia | Itävalta |
| 10 | Japani | Luxemburg | Alankomaat | Alankomaat |
| 11 | Irlanti | Taiwan | Japani | Iso-Britannia |
| 12 | Islanti | Irlanti | Iso-Britannia | Australia |
| 13 | SUOMI | Alankomaat | Kanada | Belgia |
| 14 | Ruotsi | Ruotsi | Saksa | Ruotsi |
| 15 | Liettua | Norja | Uusi-Seelanti | Japani |
| n | 155 | 60 | 117 | 30 |

Lähteet:

[1] Maailmanpankki arvioi liiketoiminnan sujuvuutta yli 3000 asiantuntijan mielipiteisiin perustuen (Worldbank, Doing Business in 2005)

[2] IMD (Institute for Management Development) mittaa maailman kilpailukykyä 314 kriteerillä, joista 2/3 on tilastotietoa ja loput mielipidetutkimukseen perustuvaa (World Competitiveness Yearbook 2005)

[3] WEF (World Economic Forum) asettaa maiden kilpailukyvyn paremmuusjärjestykseen tilastotiedon ja n. 11 000 yritysjohtajalle osoitetun kyselyn perusteella (Growth Competitiveness Index 2005)

[4] OECD:n vertailu perustuu BKT per capita -lukuihin (ostovoimapariteetti) vuodelta 2003 (OECD in Figures - 2004 edition)

IMD (Institute for Management Development) arvioi Suomen kilpailukyvyn kuudennelle sijalle 60 maata koskevassa vertailussa. WEF (World Economic Forum) on puolestaan nostanut Suomen kasvukilpailukyvyltään 117 maan joukosta ensimmäiselle sijalle kolmena vuotena peräkkäin.

Pelkästään BKT-lukuihin perustuvassa vertailussa OECD sijoittaa Suomen 30 jäsenmaan joukossa Ranskan (16.) jälkeen 17. sijalle ennen Saksaa (18.). Muut Pohjoismaat sijoittuvat selvästi Suomea paremmin.

## Kansainvälinen kauppa

Kansainväliset markkinat eivät kaikista ponnisteluista huolimatta ole täysin avoimet. Ulkoministeriön tuore selvitys suomalaisten yritysten kohtaamista kaupanesteistä ulkomarkkinoilla, joista suurimmat maat ovat Venäjä, Yhdysvallat ja Kiina, nousevat viideksi merkittävimmäksi esteeksi tullausmenettelyt, tullitariffit, tekniset kaupanesteet sekä kohdemaan yritysilmastoon ja yritystoimintaan liittyvät ongelmat (Kaupanesteselvitys 2005. Ulkoasiainministeriö). EU:n sisämarkkinoilla viisi tärkeintä estet-

tä ovat tekniset kaupanesteet, kilpailuolosuhteet, yritystoimintaan liittyvät ongelmat, julkiset hankinnat ja verot sekä verolainsäädäntö ja muut lisämaksut.

Kansainväliset markkinat ja kauppa ovat pienelle maalle elinehto. Tarkasteltaessa Suomen kilpailuasemaa alueellisesta näkökulmasta yritysten Suomeen sijoittumista vastaan puhuvat pieni markkinapotentiaali etäällä sijaitsevassa ja harvaan asutussa maassa sekä korkea työttömyys. Suomen eduksi voidaan laskea korkea yleinen koulutustaso ja erikoistuminen korkean teknologian tuotteisiin. Maantieteelle ei voi mitään, mutta panostaminen korkeampaan opetukseen ja innovointiin (T&K-toiminta) voivat tuoda yrittäjyyteen yhdistyneenä uusia liiketoiminnan mahdollisuuksia (Ottaviano and Pinelli 2004. The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective. Prime Minister´s Office: Publications 24/2004).

Esimerkiksi tietotekniikan palvelujen siirtyminen halvan työvoiman maihin on uhkakuva, jota WTO:n teettämän raportin mukaan voidaan kuitenkin liioitella. Liiketoiminnan eräiden osien siirtymisestä ovat merkittävimmät hyödyt saaneet Intia ja Irlanti. Teollisuusmaiden kansantalouksien kokonaisuuteen verrattuna ulkoistamisen ja yritysten uudelleen sijoittumisen (ns. outsourcing ja offshoring) aiheuttama muutos on kokonaisvaikutuksiltaan ollut toistaiseksi pientä. Tulevaisuutta ajatellen ongelmana on se, että palvelualan tilastointiperusteet eivät ole kaikilta osin tyydyttävät (World Trade Report 2005).

### Julkisen hyvinvointivastuun uusi arkkitehtuuri

Talousneuvostolle laaditussa selvityksessä vaaditaan julkisen hyvinvointivastuun arkkitehtuuria uudelleen arvioitavaksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vastuiden ja rahoituksen ristiriita liittyy väestön ikääntymiseen ja verokilpailun kiristymiseen. Pelkästään tuottavuutta nostamalla ei tätä ongelmaa voida ratkaista, koska huomio on kiinnitettävä myös julkisen vastuun rajoihin ja kattavuuteen. Suomi ei ole eurooppalaisessa vertailussa korostuneesti laajan julkisen hyvinvointivastuun maa verrattuna esim. Ruotsiin ja Tanskaan. Vastuun muotoutumista on ohjannut pikemminkin poliittiset kompromissit kuin kokonaisnäkemys (esim. lasten ja vanhusten huolto). Vastuun toteutuminen voi olla eri osa-alueilla hyvin erilaista, eikä voimavaroja käytetä välttämättä tarkoituksenmukaisimmin hyvinvointia tukeviin palveluihin tai tulonsiirtoihin (Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslia. Tiedote 144/2005). Parhaillaan käynnissä olevassa kunta- ja palvelurakennehankkeessa pyritään osaltaan vastaamaan tähän haasteeseen.

# VALTIONHALLINTO JA TALOUDEN KILPAILUKYKY

## Yritysten kansainvälistymisen ja ulkomaisten investointien edistäminen

Kansainvälistymiskehityksen seurauksena on ollut kaupan, pääomien ja suorien ulkomaisten sijoitusten vapauttaminen ja laajeneminen. Kansainvälistymisen taustavoimana ovat toimineet kommunikaatioteknologian nopea kehitys sekä ulkomaankauppaa ja pääomaliikkeitä koskevien esteiden poistaminen. Kehitys on tarjonnut Suomen talouselämälle uusia mahdollisuuksia harjoittaa tuotantotoimintaa siellä, missä yritysten tuotteiden markkinat sijaitsevat.

Viime vuosikymmenen taloudellisen laman jälkeinen talouden kasvu on perustunut paljolti viennin myönteiseen kehitykseen sekä korkeatasoiseen informaatioteknologiaosaamiseen. Suomen haasteena nykytilanteessa on taloudellisen kilpailukyvyn säilyttäminen ja kehittäminen. Poliittisella päätöksenteolla on mahdollista luoda Suomeen sekä kotimaisille että ulkomaisille yrityksille houkutteleva toimintaympäristö. Tämän aiheen tarkastelussa kiinnitetään huomiota siihen, miten julkisen hallinnon päätöksillä ja toimenpiteillä voidaan edistää suomalaisten yritysten kansainvälistymistä sekä vientiä ja miten ulkomaisten investointien saantia Suomeen voidaan parantaa.

Aiheen käsittelyä varten valtiontilintarkastajat ovat pyytäneet selvitykset ulkoasiainministeriöltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta ja Finprolta. Aiheen valmistelussa on oltu yhteydessä myös kauppa- ja teollisuusministeriöön ja Invest in Finland-säätiöön, joista on saatu myös aihetta koskevaa materiaalia.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Seppo Niemi ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 21.6.2005.

### Viennin ja kansainvälistymisen edistäminen (VKE-toiminta)

*Kansainvälistymiskehitys*

Kauppa- ja teollisuusministeriön kilpailukykyraportin mukaan (KTM 6/2003) talouden avoimuuteen vaikuttavat markkinoiden koko, elinkeinorakenne ja maantiede. Pienet maat ovat yleensä avoimempia kuin suuret. Suomessa on perinteisesti korostettu Suomen riippuvuutta ulkomaankaupasta. Tämän takia on erittäin huolestuttavaa, että vertailtaessa viennin ja tuonnin osuutta bkt:sta Suomi sijoittuu pienistä EU-maista viimeisten joukkoon. Viime vuosien kehitys Suomessa ei myöskään ole ollut EU-maita nopeampaa.

Ulkoasiainministeriön mukaan (VNK, Maailman kasvumarkkinat, 22/2004) suorat sijoitukset ulkomaille ovat sen sijaan kasvaneet ja Suomi on pysynyt tässä kehityksessä OECD-maiden kärkiryhmässä. Suomen kansainvälistyminen tapahtuu siis ennen kaikkea suomalaisten yritysten tuotannollisina investointeina ulkomaille. Tähän ns. Kiina-ilmiöön on usein liittynyt negatiivinen perusvire. On epäilty, että yritysten ulkomaisiin investointeihin suhtaudutaan kielteisesti, jolloin yritysten rohkeus kansainvälistyä heikkenee. Tosiasiassa kuitenkin suomalaisten suorien sijoitusten lisääntyminen ulkomaille on kansainvälistänyt suomalaista yritystoimintaa. Tuotannon siirtäminen ja erityisesti uuden tuotannon käynnistäminen jossain muualla kuin kotimaassa on monelle yritykselle keskeinen menestystekijä kansainvälisessä kilpailussa. Onnistuminen näkyy Suomessa lisääntyvinä työpaikkoina ja kasvavana hyvinvointina.

Suomalaisyritysten nopea kansainvälistyminen on osoitus siitä, että yritystasolla

maailmantalouden muutoksiin on kyetty reagoimaan onnistuneesti. Menestyvimmät yritykset liikkuvat sujuvasti kansainvälisillä markkinoilla, ovat luonteeltaan reagointiherkkiä ja liiketoiminnoissaan uudistuvia, uutta teknologiaa ja sen tarjoamia mahdollisuuksia parhaiten hyödyntäviä yrityksiä.

### *VKE-toiminnan strategiat*

Viennin ja kansainvälistymisen edistämistä v. 2001 arvioinut Christoffer Taxellin johtama toimikunta esitti yhteistyöfoorumin koolle kutsumista VKE-toiminnan edelleen kehittämiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö nimitti suosituksen mukaan 11.2.2002 vientifoorumin ajalle 1.2.2004–31.1.2006 koordinoimaan VKE-toiminnan kehittämistä. Foorumin keskeiseksi tehtäväksi määriteltiin viennin ja kansainvälistymisen edistämisen kansallisen strategian luominen.

Viennin ja kansainvälistymisen 10.12.2004 valmistunut kansallinen strategia lähtee siitä, että Suomi pienenä kansantaloutena on yhä riippuvaisempi yritysten kansainvälistymisestä ja viennistä ja että nykyinen liiketoimintaympäristö edellyttää yrityksiltä kansainvälistymistä entistä varhaisemmassa vaiheessa ja kansainvälistymisosaamisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn jatkuvaa kehittämistä. Suomen menestymisen lähtökohtina ovat osaaminen, innovaatiot, teknologioiden tehokas soveltaminen ja yritysten nopea kansainvälistyminen.

Julkisia ja julkisrahoitteisia VKE-palveluja kehitettäessä panostetaan erityisesti kasvuyrityksiin, kansainvälistymispotentiaalia omaaviin kotimarkkinayrityksiin ja uusiin yrityksiin. Markkina-alueista painopisteenä ovat kasvavat markkinat ja pk-yritysten osalta myös niiden kannalta tärkeät lähimarkkinat. Vienti ja kansainvälistyminen huomioidaan koko innovaatioketjussa siten, että kyetään varmistamaan uusien teknologioiden, innovaatioiden ja osaamislähtöisten palveluiden markkinaorientoitunut kehittäminen ja kaupallistaminen. Kansainvälistymistä tehostetaan myös edistämällä yritysten verkottumista.

Strategiatyössä VKE-toiminnalle on asetettu haasteelliset päämäärät. Strategian mukaan Suomen menestyminen edellyttää lähitulevaisuudessa viennin bkt-osuuden ja vientiyritysten määrän huomattavaa kasvua vieläpä niin, että tämä kasvu painottuu osaamisaloille. Tältä pohjalta VKE-toiminnan päämääräksi asetetaan kokonaisviennin bkt-osuuden nostaminen 50 %:iin, vientiyritysten lukumäärän kasvattaminen 10 000:een sekä korkean teknologian viennin osuuden kasvattaminen 25 %:iin ja korkean ja keskikorkean teknologian yhteenlasketun viennin osuuden kasvattaminen 60 %:iin kokonaisviennistä. Lisäksi tavoitellaan pk-yritysten suoran viennin osuuden kasvattamista 20 %:iin kokonaisviennistä ja palveluviennin selkeää kasvattamista nykytasostaan.

Vientifoorumi ylläpitää jatkossa strategiaprosessia ja korkean tason yhteistyöfoorumina tukee yhteistyön kehittämistä eri toimijoiden välillä. Vientifoorumi myös valitsee kokonaisstrategian puitteissa vuosittain muutaman teeman, joiden kehittämiseen erityisesti keskitytään. Vuoden 2005 teemoiksi valittiin kasvavista markkina-alueista Venäjä ja Kiina, aloittavien viejien palvelujen monipuolistamistarpeet sekä innovaatioiden kaupallistamisen tehostaminen. Varsinainen strategian toteuttamisvastuu on kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Eri VKE-toimijoiden on myös sovitettava omat strategiansa yhdenmukaisiksi kansallisen strategian kanssa.

Vientifoorumin strategiatyön tueksi tehdyssä selvityksessä tarkastellaan SWOT-analyysin avulla myös VKE-järjestelmän vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia.

Nykyisen järjestelmän vahvuuksina pidetään selvityksessä kattavaa palvelukokonaisuutta ja järjestelmän toimivia perusrakenteita. Palveluvalikoima on alueellisesti kattava TE-keskusverkoston kautta ja globaalisti Finpron vientikeskusten ja ulkoasiainministeriön edustustojen kautta. Myös toimijoiden osaamista ja järjestelmän joustavuutta pidetään järjestelmän vahvuuksina.

Järjestelmän heikkoudet liittyvät taloudellisten voimavarojen rajallisuuteen, valtakunnallisen ja alueellisen toiminnan yhteensovittamisongelmiin, räätälöityjen palvelujen puutteeseen, riittämättömään kykyyn arvioida kokonaisvaltaisesti eri toimialojen liiketoimintakonsepteja sekä yrittäjien näkökulmasta järjestelmän vielä riittämättömään tiedotukseen ja proaktiivisuuteen. Suhteellisen kattavasta ja toimivasta kokonaisuudesta

huolimatta palvelujen ulkopuolelle jää joukko potentiaalisia kansainvälistyviä yrityksiä, jotka järjestelmän tulisi löytää ja joiden palvelutarpeisiin sen tulisi kyetä vastaamaan.

Mahdollisuuksia nähdään etenkin nykyistä tehokkaammassa teknologiapanostusten tulosten tukemisessa menestyväksi liiketoiminnaksi. Suomen korkeat panostukset teknologian kehittämiseen tulee pystyä entistä paremmin kaupallistamaan ja viemään edelleen kansainvälisille markkinoille.

Mahdollisuuksia avaavat myös VKE-palvelutarjoajien tiiviimpi keskinäinen verkostoituminen ja yksittäisten VKE-toimijoiden nykyistä laaja-alaisempi tieto koko järjestelmän tarjoamista palveluista. Näiden mahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen edellyttää, että toimijat tietoisina toistensa toimista ohjaavat yrityksiä oikean palveluntarjoajan luo minimoiden niiden työn palvelujen hankinnassa. Välineinä tässä toimivat mm. toimijoiden yhteiset asiakaspalvelukonseptit ja asiakastietojärjestelmät.

Keskeisiä uhkia ovat VKE-voimavarojen supistuminen, järjestelmän jäykistyminen sekä mahdolliset EU:n uudet rajoitukset VKE-tukien käytölle.

Viennin ja kansainvälistymisen edistämisen kansallisen strategian pohjalta ulkoasiainministeriö sai valmiiksi 11.4.2005 ulkoasiainhallinnon VKE-strategian, jossa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti strategian lähtökohtia, painopisteitä ja toteutusta. Ministeriön mukaan suomalaisten yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen on yksi ulkoasiainhallinnon tärkeimmistä tehtävistä. VKE-toimintaa on eri muodoissa harjoitettu ulkoasiainhallinnossa vuosikymmeniä, mutta sen roolia ja potentiaalia tässä toiminnassa ei tunneta riittävän hyvin ympäröivässä yhteiskunnassa – eikä edes ulkoasiainhallinnon sisällä. Ulkoasiainhallinnon VKE-osaamista ei myöskään kaikkialla pidetä riittävänä. Roolin epäselvyys on ajoittain aiheuttanut myös kitkaa muiden VKE-toimijoiden kanssa. Näistä syistä ulkoasiainhallinnon potentiaalia VKE-palvelujen tarjoajana ei ole voitu hyödyntää täysimittaisesti.

Ulkoasiainhallinnon VKE-toiminnan strategiaa jäsennetään kolmen pilarin avulla.

– pilari I: suomalaisyritysten ulkomaiseen liiketoimintaympäristöön vaikuttaminen ja ripeä puuttuminen niiden kohtaamiin ongelmiin

– pilari II: promootiotoiminta

– pilari III: tietopalvelut, yritysten ulkomaista liiketoimintaa tukevan tiedon tuottaminen.

Pilari I:n toiminnalla tarkoitetaan ensisijaisesti kohdemaiden sisäisen sääntelyympäristön kehityksen analysointia ja siihen vaikuttamista tavalla, joka helpottaa ja edistää suomalaisyritysten kaupankäyntiä, etabloitumista ja tuotantoa, sekä vaikuttamista kohdemaiden rajasuojaan tavalla, joka edistää em. asioiden saavuttamista.

Toimenpidetasolla kehitetään edustustojen tuella ja yhteistyössä muiden toimijoiden (erityisesti Elinkeinoelämän keskusliitto, Finpro) kanssa ministeriön maa- ja sektorikohtaista asiantuntemusta siten, että se kohdentuu entistä paremmin suomalaisten yritysten kannalta relevanttien, liiketoimintaympäristöä koskevien kysymysten seurantaan. Pyrkimyksenä on, että ministeriö voisi nykyistä paremmin tukea edustustojen käytännön työtä erilaisten kauppaongelmien ratkaisussa.

Toisena toimenpiteenä kehitetään edelleen ulkoasiainministeriön kaupan esteiden kontaktipisteen toimintaa siten, että se palvelee mahdollisimman hyvin yrityssektorin tarpeita ja toimii yhteistyössä alueosastojen ja edustustojen kanssa kaupan esteiden poistamiseksi. Tavoitteena on madaltaa etenkin pk-yritysten kynnystä kääntyä ulkoasiainhallinnon puoleen näissä asioissa.

Pilari II:n tavoitteena on ulkoasiainhallinnon laajojen kansainvälisten yhteistyösuhteiden ja vaikutuskanavien valjastaminen palvelemaan VKE-toimintaa aiempaa tehokkaammin ja sitoutuneemmin. Erityisesti pk-yrityksillä on vaikeuksia nähdä toimintakentän kaikkia mahdollisuuksia. Myös kokemukset vienninedistämismatkojen valmisteluista ja toteutuksesta ovat osoittaneet, että on olemassa tarve eri toimijoiden toiminnan nykyistä tehokkaampaan koordinointiin ja valmisteluvastuun määrittelyyn.

Promootiotoiminnan keskeisiä toimenpiteitä ovat:

– Määritellään ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston, alueosastojen ja

edustustojen yhteistyönä kunkin markkina-alueen promootiotoiminnan kannalta keskeiset kohteet (viranomaiset ja yksityiset tahot) ja suomalaista intressiä edustavat VKE-toimijat.

– Tehostetaan edustustojen verkottumista suomalaiseen yrityskenttään, muihin VKE-toimijoihin, järjestöihin ja akateemisen maailmaan.

– Edellytetään ulkoasiainhallinnon virkamiesten hankkivan tiedot kotimaan muista VKE-toimijoista ja kehittävän suhteita niihin ennen ulkomaanedustukseen siirtymistä ja ulkomaanpalvelun aikana.

– Selvitetään, miten kunniakonsuleita voitaisiin nykyistä tehokkaammin hyödyntää VKE-toiminnassa, esim. yritysten välisten kontaktien ja verkostoitumisen edistäjinä, etenkin niissä maissa, joissa edustusto ei sijaintinsa tai resurssiensa vuoksi pysty tarjoamaan yritysten liiketoimintaa tukevia palveluita maan kaikissa osissa.

– Kehitetään järjestelyt, joiden avulla tieto VKE-hankkeista ja onnistuneista projekteista (esim. VKE-matkat) välittyy ulkoasiainhallinnon sisällä aiempaa tehokkaammin.

– Sisällytetään VKE-näkökulma (ml. mahdollinen yritysvaltuuskunta) osaksi ministeri- ja ylemmän virkamiestason vierailuja aina, kun se on tarpeen ja tarkoituksenmukaista.

– Tehostetaan ponnisteluja, joilla edistetään suomaisyritysten pääsyä kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten hankkeisiin tavaran- ja palvelusten toimittajina.

– Huomioidaan VKE-näkökohdat kehitettäessä kehityspoliittisten instrumenttien, kuten TTT-määrärahan, korkotukiluottojen ja yrityskumppanuusohjelmien käyttöä.

Tietopalvelujen keskeisiä toimenpiteitä ovat:

– Kehitetään kauppapoliittista katsausta ja kauppapolitiikka.fi-sivustoa tavoitteena luoda elinkeinoelämän kannalta käyttöön tuote, esim. jatkuvasti päivitettävä sähköinen maatietokanta, joka Finpron maakansioista poiketen – ja päällekkäisyyksiä välttäen – sisältäisi erityisesti poliittista ja lainsäädännöllistä kehitystä ennakoivaa, maariskien, ml. turvallisuusriskit, arviointia tukevaa tietoa. Edustustojen raportoinnin jakelua Finpron käyttöön tehostetaan.

– Tutkitaan mahdollisuudet kehittää yrityssektorille suunnattu, räätälöity (esim. toimialakohtainen) tietotuote.

– Tutkitaan mahdollisuudet käynnistää kauppapolitiikan erityiskysymyksiä (aiheet, maat tai alueet) koskeva säännöllisten workshop-tyyppisten tilaisuuksien sarja.

– Tiedotetaan edustustoille säännönmukaisesti – osana normaalia suunnittelu- ja budjetointisykliä – tulevan vuoden VKE-painopisteistä, ajankohtaisista kampanjoista, hankkeista, vierailuista ja Suomen kauppapoliittisista tavoitteista.

– Hyödynnetään täysimittaisesti muiden VKE-toimijoiden tietotuotteita kuten maaraportteja ulkoasiainhallinnon VKE-työssä ja tiedotetaan erityisesti edustustojen henkilöstölle niiden palveluista, esim. Finpron asiakaspalvelusta (call center).

– Kehitetään ministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston kanssa menettelytavat, joiden avulla mediaa voidaan nykyistä tehokkaammin hyödyntää VKE-toimintaa koskevan viestinnän välineenä.

Kaikkia pilareita koskevana toimenpiteenä kehitetään VKE-koulutusta. Luodaan VKE-koulutusohjelma, joka kattaa sekä ulkoasiainhallinnon uusille työntekijöille suunnatun yhteisen, VKE-toiminnan perusvalmiudet antavan ja siihen kannustavan koulutuksen virkamieskunnalle suunnatun säännönmukaisen yleiskoulutuksen että tapaus- tai teemakohtaiset koulutustilaisuudet. Huolehditaan siitä, että riittävän kattava ja ajantasainen VKE-toimintaa koskeva aineisto on saatavilla ministeriön sisäverkossa omaehtoista perehtymistä varten.

### *Julkisesti tuetut VKE-palvelut*

Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on kokonaisvastuu maamme elinkeinopolitiikasta ja sen osana yritysten kansainvälistymisestä ja viennin edistämisestä. Myös ulkoasianministeriölle on kauppapolitiikasta vastaavana viranomaisena keskeinen rooli VKE-toiminnassa. Ulkomaankauppa- ja elinkeinopolitiikasta vastaavien viranomaisten lisäksi Suomessa on myös lukuisia julkisia ja julkisrahoitteisia tahoja sekä yksityisiä yrityksiä, jotka tarjoavat palvelujaan yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämiseksi. Ulkoasiainministeriön lisäksi VKE- palveluja tarjoavat kauppa- ja teollisuusministeriö, TE-keskukset, Finpro, Finnvera, Fintra, Finfund, Tekes sekä eräät

elinkeinoelämän keskus- ja toimialajärjestöt sekä kauppakamarit.

Yhteiskunnan varojen käyttäminen yritysten vienninedistämiseen ja niiden liiketoiminnan kehittämiseen kansainvälisillä markkinoilla perustuu ajatukseen, että toimenpiteet edistävät Suomen kilpailukykyä, tuovat uusia työpaikkoja ja lisäävät hyvinvointia. Suomalaisyritysten lisääntyvä kansainvälisyys hyödyttää myös taloudellista kehitystä Suomessa.

Suomessa on viime aikoina kiinnitetty lisääntyvää huomiota julkisesti tuettujen kansainvälistymispalvelujen laatuun ja tehokkuuteen. On mm. pyritty huolehtimaan siitä, että yritykset saavat tietyt neuvonta- ja muut vastaavantyyppiset peruspalvelut TE-keskusten kautta kaikkialla Suomessa maksuttomasti. Pienten ja -keskisuurten yritysten kansainvälistymisen käynnistysvaihetta pyritään TE-keskuksissa tukemaan rahoittamalla erilaisia markkinaselvityksiä sekä markkinoille tuloa ja etabloitumista helpottavia toimenpiteitä.

Ulkoasiainministeriön toiminta-ajatuksen mukaisesti ulkoasiainhallinto edistää julkisin VKE-toimenpitein ns. suomalaista intressiä eli taloudellista kehitystä, työllisyyttä ja hyvinvointia Suomessa. Yhtenä keskeisenä välineenä on käytössä laaja edustustoverkko. Suomella on suurlähetystö 76 maassa. Vuonna 2004 edustustoissa työskenteli yhteensä 1 639 henkilöä, joista asemamaasta palkattuja oli 973. Ulkoasiainhallinnon tuki yritysten VKE-toiminnalle koostuu paitsi perinteisestä promootiotoiminnasta, arvovalta- ja tietopalvelujen antamisesta, myös kauppapolitiikasta ja aktiivisesta työstä yritysten kohtaamien kaupan esteiden poistamiseksi. Tätä varten ministeriössä toimii kaupan esteitä kartoittava kontaktipiste, joka kerää yrityksiltä aktiivisesti tietoja toiminnasta.

Promootiotyössä on käytössä monet tiedottamiseen ja edustustoimintaan liittyvät välineet. Nykyisin VKE-toiminnassa pyritään hyödyntämään suomalaista osaamista niin tieteen kuin kulttuurinkin alueella. Tasokas näyttely, esittävän taiteen ohjelma tai tiedeseminaari antaa usein tukea vientiponnisteluille. Vaikutusta lisää, jos mukaan saadaan politiikan, talouselämän tai kulttuurin merkkihenkilöitä. Toimintaympäristöön vaikuttamisessa välineet valitaan tapauskohtaisesti: keinovalikoima ulottuu EU:n monenvälisistä vaikuttamismahdollisuuksista suoriin kontakteihin kohdemaan viranomaisiin. Ulkoasiainhallinnon tarjoamat tietopalvelut taas voivat olla yrityksille hyvinkin arvokkaita, kun pohditaan esim. maariskejä.

Suomen ulkomaanedustustot pyrkivät osaltaan huolehtimaan siitä, että VKE-palvelut ovat asemamaissa toimivien suomalaisyritysten saatavilla. Edustustojen ja Finpron vientikeskusten toiminnot ovat lähtökohtaisesti toisiaan täydentäviä ja käytännön työnjaosta on usein sovittu paikallisesti. Milloin Finprolla ei kohdemaassa ole vientikeskusta, ulkomaanedustuston vienninedistämistehtävä luonnollisesti korostuu. Ulkomaanedustusto toimii kontaktipisteenä maan tai alueen suomalaisyrityksille. Edustuston kautta voidaan myös välittää Finpron palveluja ja tehdä yhteistyötä sen muualla sijaitsevien toimipisteiden kanssa. Vaikka ulkoasiainministeriön eräänä keskeisenä tehtävänä on edistää Suomen talouden ja elinkeinoelämän etuja ulkomailla, jonkinasteiseksi ongelmaksi on koettu ulkomaanedustustojen rooli vienninedistämispalvelujen tarjoajana. Yritykset eivät aina tiedä edustustojen tarjoamista mahdollisuuksista vaikuttaa yrityksen toimintaa edistävästi, minkä vuoksi yrityksen kynnys yhteydenottoon edustustoihin voi olla liiankin korkea.

Suurlähetystöjen, pääkonsulaattien ja konsulaattien tarjoamat VKE-palvelut vaihtelevat mm. asemamaan ja sen talousjärjestelmän mukaan. Palvelujen tarjonta on kuitenkin monimuotoista. Edustustojen pääasiallisena tehtävänä on välittää tietoa ja toimia verkostoitumiskanavana auttaen yrityksiä luomaan yhteyksiä mm. asemamaan viranomaisiin, organisaatioihin, yrityksiin, konsultteihin, asianajajiin ja muihin paikallisiin toimijoihin.

VKE-toimintaan kohdistuvia haasteita luovat mm. yhteiskunnan muuttuminen palveluyhteiskunnaksi ja palvelukaupan kasvu maailmankaupassa. Näiden haasteiden selvittäminen ja suomalaisten yritysten ja intressitahojen VKE-toimintaan eri maissa liittyvien odotusten ja tarpeiden kartoittaminen voisi nykyisestään parantaa ulkomaanedustustojen tarjoamia VKE-palveluja ja niistä tiedottamista. Ulkoasiainministeriössä onkin alettu kiinnittää entistä suurem-

paa huomiota edustustojen vastuuseen yritysten kansainvälistymisen tukemisessa.

Osittain julkisrahoitteinen on VKE-palveluja kattavasti Suomessa ja ulkomailla tarjoava elinkeinoelämän organisaatio Finpro ry. Tytäryhtiöineen se palvelee yrityksiä kaikilla niillä osa-alueilla, joilla se pystyy tuottamaan lisäarvoa yritysten menestymiselle kansainvälisessä kilpailussa. Finprolla on 51 vientikeskusta 40 maassa. Finpron palveluksessa on 370 henkilöä, näistä n. 130 Helsingissä ja 240 vientikeskuksissa. Vientikeskusten henkilöstö koostuu sekä suomalaisista että paikallisista asiantuntijoista. Heillä on pitkäaikaista työkokemusta toimialansa yritysten kansainvälisestä kehityksestä tai syvällistä paikallistuntemusta kohdemaasta.

Finpro tukee suomalaisia yrityksiä tehokkaiden kansainvälistymisen toimintamallien ja ratkaisujen löytämisessä. Sen tehtävänä on myös auttaa suomalaisia yrityksiä kansainvälistymisen ketjun eri vaiheissa, yrityksen omien resurssien määrittelystä kohdemarkkina-analyysiin, markkinoille tulostrategiaan tai täysipainoisen kansainvälistymisen suunnitteluun ja toteutukseen saakka. Finpro seuraa kilpailuedellytysten muutoksia kohdemaassa suomalaisyritysten näkökulmasta.

Finpro toimii suomalaisten yritysten palveluksessa maailmanlaajuisesti vientikeskusverkostonsa välityksellä. Finpron toiminnan painopisteet kohdistuvat niille toimialoille ja markkina-alueille, joilla suomalaisilla yrityksillä on erityistä kilpailuetua tai jotka kiinnostavat yrityksiä potentiaalisena markkinana.

Finpron toiminta koostuu yritysten maksullisista toimeksiannoista ja maksuttomista palveluista. Viimeksi mainitut palvelut ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi. Tämän on mahdollistanut nykyaikainen tietotekniikka. Esimerkiksi Finpron e-palveluja käytettiin v. 2004 miljoona kertaa.

Tietotekniikka on mahdollistanut myös Finpron asiantuntijoiden valjastamisen korkeamman jalostusasteen konsultoivaan työhön. Kalliit henkilöt on vapautettu rutiinityöstä, johon vielä 10–20 vuotta sitten käytettiin runsaasti aikaa. Toiminnan kustannustehokkuus, asiakastyytyväisyys ja ennen muuta vaikuttavuus ovat Finpron mukaan kehittyneet myönteisesti.

Finpron mielestä ulkoasiainhallinnon edustustojen tulisi nykyistäkin tehokkaammin hyödyntää Finpron tieto- ja neuvontapalveluja, erityisesti Call Centeriä sellaisissa asemakaupungeissa, joissa ei ole Finpron vientikeskuksia. Tältä osin edustustoissa vallitsee vielä epätietoisuutta. Esimerkiksi paikalliset kaupalliset kyselyt voidaan ohjata suoraan Finpron hoidettaviksi. Samoin Suomesta vastaanotetut markkinatieto- ja kontaktipyynnöt hoituvat useimmiten Finpron markkinatietokeskuksen kautta, kunhan sitä osataan hyödyntää. Finpron mukaan edustustoista joskus vieläkin kuultu käsitys ”meille on kaatunut merkittävästi VKE-tehtäviä, kun Finpro ei ole läsnä täällä” ei useinkaan ole perusteltavissa.

Finpron omien selvitysten mukaan ulkoasiainhallinnon edustustojen ja Finpron vientikeskusten yhteistyö sujuu hyvin yli 90 %:ssa niistä paikkakunnista, missä molemmat ovat edustettuina. Finpro toteaa, että kansainvälisten arvioiden mukaan Suomen VKE-järjestelmä on maailman parhaita. Yhtenä tärkeimmistä menestystekijöistä on pidetty suomalaiselle järjestelmälle tyypillistä public-private-kumppanuutta (julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus). Myös kotimaisten selvitysten mukaan suomalaisyritykset ovat tyytyväisiä Finpron toimintaan. Finpron mukaan parannettavaa kuitenkin on. VKE-toiminnan keskeiset haasteet liittyvät ennen mutta kotimaassa toimivien innovaatio-organisaatioiden yhteistyön kehittämiseen.

Ulkomailla tapahtuvaa VKE-toimintaa on Finpron mielestä syytä jatkuvasti arvioida kansallisten resurssiemme käytön kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Kun kyse on jossakin maassa tai jollakin maantieteellisellä alueella taloudellisten ja kaupallisten etujemme edistämisestä, on tarpeen aina arvioida, missä muodossa yhteiskunnan taloudelliset panostukset saavat aikaan suurimman rajahyödyn.

### *Elinkeinoelämän näkemyksiä VKE-toiminnasta*

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan (EK) suomalainen elinkeinoelämä on pystynyt merkittävällä tavalla edistämään ja hyödyntämään teknologista kehitystä sekä maailmankaupan ja pääomaliikkeiden esteiden poistamisen mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Suomalaisten yritysten avoin mark-

kinoillepääsy ja tasavertaiset kilpailuedellytykset kolmansien maiden markkinoilla on jatkossakin Suomen taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn välttämätön ehto.

Globalisaation myötä aiemmin kansainvälisen vaihdannan ulkopuolella olleita maita on tullut mukaan maailmantalouteen. Perinteisten kehittyneiden teollisuusmaiden rinnalle toiminnan painopisteeksi ovat tulleet nopeasti kasvavat kehittyvät maat, erityisesti Kiina, Intia, Brasilia ja Venäjä, joissa ulkomaankaupan kasvua rajoittaa edelleen suuri määrä kaupan esteitä. Kehittyvillä markkinoilla on enemmän myös perinteisiä kaupan esteitä, tulleja ja muita maksuja. Jossain määrin epäkohdaksi on muodostunut kyseisten maiden kehitysmaastatus WTO:ssa, samalla kun ne kilpailunäkökulmasta ovat monilla teollisuuden aloilla erittäin kilpailukykyisiä. EK:n mielestä kauppapolitiikan painopistettä tulee siirtää kaupallisesti nopeasti kasvaville keskeisille markkinoille, joilla markkinoillepääsyn parantamisella ja tasapuolisen sekä oikeudenmukaisen kohtelun varmistamisella voidaan saavuttaa taloudellisesti merkittäviä tuloksia.

EK:n mukaan ulkoasiainministeriön sisäisessä resurssijaossa tulisi kauppapoliittista toimintaa ja kaupallis-taloudellisten suhteiden edistämistä painottaa ja panostaa resurssien tehokkaaseen käyttöön. Kauppapoliittista osaamista tulisi kehittää edelleen ja henkilöstön vaihtuvuuden mukanaan tuomia ongelmia tulisi pyrkiä helpottamaan sekä kauppapoliittisella osastolla että alueosastoilla. Kauppa- ja teollisuusministeriön ulkomaankaupparyhmän liittäminen ulkoasiainministeriön kauppapoliittiseen osastoon on vahvistanut ministeriön osaamista ja henkilöstön pysyvyyttä. Ryhmän toiminnan ja asiantuntemuksen integrointi mm. alueosastojen toimintaan vahvistunee jatkossa entisestään ministeriön uuden VKE-strategian toimeenpanon ja kauppapoliittisten maaohjelmien laatimisen kautta.

Keskeinen edellytys tuloksellisen VKE-toiminnan kannalta on tehtäväkentässä toimivien eri tahojen saumaton yhteistoiminta ja työnjako. Parhaimmillaan ulkomaanedustustojen vahvuutena ovat hyvä paikallisosaaminen ja vahvat yhteydet markkinoilla toimiviin suomalaisyrityksiin ja niiden paikallisiin yhteenliittymiin, kauppayhdistyksiin yms. Yhteistyöhön komission edustustojen ja muiden EU-jäsenmaiden edustustojen kanssa tulee panostaa. Edustustot ovat myös aitiopaikalla seuraamassa ja raportoimassa kilpailijamaiden VKE-toiminnasta. Tätä kautta voidaan saada myös ajankohtaista tietoa paikallisilla markkinoilla kohdatuista ongelmista. Tämä näkökohta on korostunut suomalaisyritysten kansainvälistymisen painopisteen siirryttyä entistä enemmän em. kehittyviin maihin sekä kauppapolitiikan sisällön painottuessa yhä enemmän tullien ulkopuolisiin sääntelyesteisiin. Tähän toimintaan tulee panostaa aiempaa enemmän erityisesti sellaisilla markkinoilla, joissa suomalaisyritykset toimivat aktiivisesti.

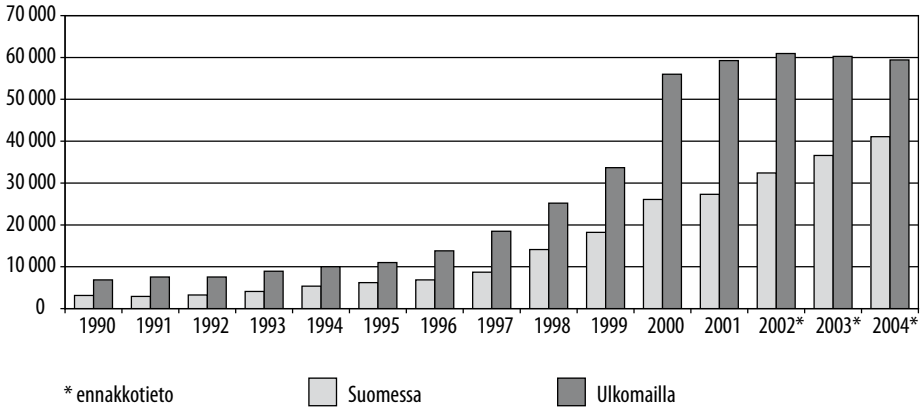
## Ulkomaisten investointien edistäminen

### *Ulkomaisten Investointien kehitys*

Suomen talous on kansainvälistynyt nopeasti kymmenen viime vuoden aikana. Vaikka ulkomaalaisomistus Suomessa toimivissa yrityksissä on sekä lisääntynyt että monipuolistunut, Suomi on ollut selkeästi pääomaa vievä maa. Kotimaiset yritykset ovat pyrkineet etabloitumalla ulkomaille parantamaan kansainvälistä kilpailukykyään, markkina-asemaansa ja osaamistaan.

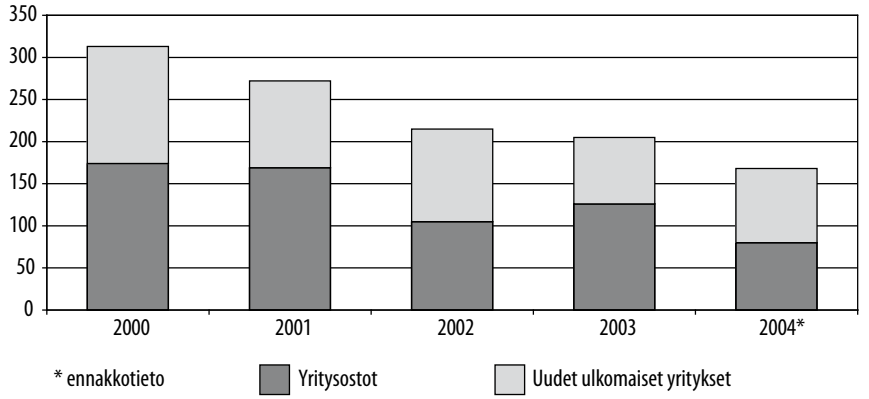
Suomeen tulleiden suorien sijoitusten takaa löytyy suomalaisyritysten kansainvälistymisen vaikutus. Suuret suomalaisyritykset ovat maailmalle mennessään keskittyneet ydinosaamiseensa. Suomalaisyrityksestä irronneen liiketoiminnan ostaja on usein ollut kyseisen alan osaaja.

Seuraavilla kuvioilla kuvataan Suomeen ja ulkomaille suuntautuneen sijoituskannan ja ulkomaisten uusien yritysten sekä ulkomaisten yritysostojen kehitystä.




**Kuvio 1. Suorat sijoitukset v. 1990–2004, sijoituskanta milj. €**
**(lähde: Suomen Pankki)**

Kuvio osoittaa, että suorat ulkomaiset sijoitukset Suomeen ovat kasvaneet tasaisesti. Suomen ulkomaisten sijoitusten kannassa tapahtui huomattavan nopeaa kasvua vuosituhannen vaihteessa. Suomen ulkomaiset sijoitukset ovat puolestaan olleet selvästi Suomen saamia ulkomaisia sijoituksia suuremmat.




**Kuvio 2. Uudet ulkomaiset yritykset ja yritysostot v. 2000–04, yritysten määrä**
**(lähde: Invest in Finland)**

Kuvion mukaan sekä uusien ulkomaisten yritysten perustaminen että yritysostot ovat vähentyneet. Kuvion osoittamaa kehitystä tarkasteltaessa on syytä ottaa huomioon, että myös kansainvälinen kehitystrendi on ollut samansuuntainen.

*Ulkomaisia investointeja koskevat selvitykset*

Valtioneuvoston kanslian Suomi maailmantaloudessa -selvityksen (Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi, Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti, VNK 19/2004) kiinnitetään huomiota mm. siihen, että bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomeen kohdistuvien suorien investointien osuus on ollut suhteellisen pieni ja jäänyt selvästi alle EU:n keskiarvon.

Vaikka Suomen talouden kilpailukyky – ymmärrettynä yritysten toimintaympäristönä – on eri mittauksissa todettu hyväksi, siinä on raportin mukaan ilmeisiä puutteita, jotka heikentävät Suomen asemaa kansainvälisten investointien kohdemaana. Ulkomaisten investointien osalta tavoitteeksi tulee asettaa erityisesti uuden ja kasvavan yritystoiminnan saaminen Suomeen. Tavoitteen haasteellisuutta kuvaa se, että tähän mennessä Suomeen tehtyjen teollisten uusperustantainvestointien määrä on ollut hyvin pieni.

Selvityksen mukaan Suomessa toimivien ulkomaalaisomisteisten yritysten toimialakirjo on moninainen sisältäen sekä perusteollisuuden että korkean teknologian alojen yrityksiä samoin kuin palvelu- ja kaupanalan yrityksiä. Tutkimusten mukaan etenkin korkean teknologian aloilla ulkomaisten yritysten sijoittumista Suomeen ei niinkään selitä pyrkimys käyttää hyväksi yrityskohtaisia etuja, vaan pikemminkin tavoite hyödyntää suomalaisten yritysten teknologista osaamista ja taitotietoa osana ulkomaisten yritysten omia operaatioita. Myös ostetut suomalaiset yritykset ovat hyötyneet uusien omistajiensa liikkeenjohdollisesta osaamisesta.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen valtioneuvoston kanslian selvitystyötä varten tekemässä selvityksessä (Lindström: Ulkomaiset yritykset Suomessa: Investointimotiivit ja näkemykset toimintaympäristöstä, Etla, No. 917/2004) tarkastellaan Suomen vahvuuksia ja heikkouksia yritystoiminnan kannalta. Etlan tekemän kyselyn mukaan ulkomaiset yritykset näkevät Suomen sijaintipaikkana positiivisemmin kuin kotimaiset yritykset. Suomen selkeimmät vahvuudet koskevat ihmisten rehellisyyttä ja luotettavuutta, toimivaa infrastruktuuria sekä yritysten teknologista osaamista. Suurimmat heikkoudet kohdistuvat puolestaan henkilöverotuksen ja yritysverotuksen tasoon sekä työvoimakustannuksiin.

Useissa maissa, kuten Aasian teollistuvissa maissa, edistetään voimakkaasti ulkomaisten investointien tuloa maahan. Myös teollistuneet maat pyrkivät houkuttelemaan investointeja. Useilla EU-mailla on investointeja kotimaahan houkuttelemaan pyrkivät organisaationsa, kuten Suomella Invest in Finland -säätiön toimisto.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan ulkomaisten investointien edistämistoimissa on selkeästi keskityttävä huippuosaamisen ja tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan houkuttelemiseen Suomeen. Keskeiset toimenpidealueet investointiedellytysten yhtenäistämisessä ovat promootiotoiminnan resursointi ja uudelleen organisointi. Investointien edistämisen näkökulmasta on myös tärkeää toimia kauppapolitiikan keinoin aktiivisesti yritysten toimintaa haittaavien esteiden poistamiseksi ulkomailla.

Erilaiset ulkomaisten investointien edistämistoimet ovat tärkeitä, mutta niiden rooli on kuitenkin toissijainen, kun yritykset tekevät investointipäätöksiään. Yritysten toimintaympäristö ja sen kehittäminen on avainasemassa ulkomaisten investointien ja pääoman saamiseksi Suomeen. Markkinoiden toimivuutta on parannettava erityisesti palvelualoilla, purettava haitallista sääntelyä ja lisättävä verotuksen kannustavuutta.

Valtioneuvoston kanslian selvityksessä tehdään seuraavat toimenpide-ehdotukset:

– Suomeen suuntautuvien investointien edistämiseksi on vahvistettava eri toimijoiden yhteistyötä sekä lisättävä niiden voimavaroja. Kytketään Invest in Finlandin toiminta kiinteämmin osaksi Finpron toimintaa ja lisätään sen osuutta elinkeinopolitiikan voimavarojen jaossa.

– Kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla on luotava yhteinen toimintastrategia Finprolle, Invest in Finlandille, Tekesille, Suomen Akatemialle, TE-keskuksille ja ulkoasiainhallinnolle investointien houkuttelemiseksi. Keskeistä on myös suunnata ulkoasiainhallinnon voimavaroja ja toimintaa yritysten kansainvälisen verkottumisen edistämiseen ja investointien houkuttelemiseen Suomeen sekä tehostaa aktiivista kauppapolitiikkaa yritysten kansainvälisen toimintaympäristön parantamiseksi.

– Hallituksen tulee pikaisesti antaa lakiesitys ulkomaisten pääomasijoittajien verokohtelun muuttamiseksi siten, että ulkomaisen pääomasijoittajan sijoittaessa suomalaiseen rahastoon voittojen verotus tapahtuu sijoittajan kotimaassa eikä Suomessa.

### *Toimenpiteet ulkomaisten investointien lisäämiseksi*

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Suomen on pysyttävä houkuttelevana sijaintipaikkana niin kotimaiselle kuin ulkomaisellekin yritystoiminnalle. Kilpailukyvyn turvaaminen tulevaisuudessa edellyttää nykyistä tasapainoisempaa kansainvälistymiskehitystä. Suomeen suuntautuviin suoriin sijoituksiin on siksi saatava tuntuvaa kasvua.

Elinkeinopolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa yritysten sijoittumiseen ovat globalisaation edetessä muuttuneet ja jopa kasvaneet. Suorasta tukevasta ja ohjaavasta politiikasta on siirrytty kilpailukyvyn edellytyksiä luovaan ja kilpailua edistävään politiikkaan. Lainsäädännölliset ja tekniset esteet ulkomaisille pääomavirroille on jo pääosin poistettu.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on laadittu esitys toimintalinjaukseksi ulkomaisten investointien edistämiseksi (työryhmämietintö, KTM 6/2004). Esityksen mukaan ulkomaisten investointien kasvun edistäminen strategisesti keskeisillä sektoreilla on kytkettävä kiinteämmin osaksi elinkeinopolitiikkaa. Elinkeinopolitiikalla on kaksi tavoitetta: liiketoimintaympäristön yleisen houkuttelevuuden parantaminen sekä investointiedellytysten yhtenäistäminen kotimaisten ja ulkomaisten yritysten kesken. Tämä edellyttää innovaatioympäristön toimivuuden ja Suomen teknologisten vahvuuksien kehittämistä sekä ulkomaisten investointien esteiden poistamista kilpailua vääristämättä.

Työryhmän linjauksen mukaan ulkomaisten yritysten Suomeen sijoittumista edistävän Invest in Finland -säätiön resursseja on lisättävä nykyisestä lähemmäksi kilpailijamaiden tasoa. Säätiölle tarvitaan lisäksi uusi toimintastrategia, joka tiivistää ja selkeyttää yhteistyötä nykyisten innovaatioorganisaatioiden kanssa.

Esitettyjen linjausten pohjalta tehtiin kauppa- ja teollisuusministeriön ja Invest in Finlandin välinen tulossopimus vuodelle 2005. Sopimuksen mukaan Invest in Finland toimii asiantuntija- ja palveluorganisaationa, joka edistää suoria ulkomaisia investointeja Suomeen. Toiminnan tulee parantaa markkinoiden toimivuutta, monipuolistaa yritysrakennetta ja lisätä työllisyyttä.

Tulossopimuksen mukaan Invest in Finland kehittää toimintaansa verkottumalla tiiviisti kansallisesti ja kansainvälisesti suomalaisten innovaatio-organisaatioiden kanssa. Verkoston ytimen muodostavat Finpro, Tekes ja ulkoasiainhallinnon edustustot. Verkosto käsittää myös muita ulkomailla toimivia suomalaisia organisaatioita, kuten erilliset hankkeet, delegaatiot ja projektit sekä kohdemaissa toimivat toimialajärjestöt ja erilliset alihankkijat.

Kotimaan verkosto auttaa asiakkuuden hoidossa ja palvelee asiakkaita toimiala- ja aluetasolla. Verkoston muodostavat TE-keskukset ja alueelliset investointeja edistävät organisaatiot sekä muut kansalliset toimijat, kuten Finnvera, Tekes ja toimialajärjestöt.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# YRITYSTEN KANSAINVÄLISTYMISEN JA ULKOMAISTEN INVESTOINTIEN EDISTÄMINEN

Globalisaatiokehityksen vaikutuksesta Suomi on pienenä kansantaloutena entistä riippuvaisempi yritysten kansainvälistymisestä ja viennistä. Nykyinen liiketoimintaympäristö edellyttää yrityksiltä kansainvälistymistä entistä varhaisemmassa vaiheessa ja lisäksi yritysten on jatkuvasti kehitettävä kansainvälistymisosaamistaan sekä kansainvälistä kilpailukykyään.

Vaikka suomalaiset yritykset tekevät kansainvälistymistä koskevat ratkaisunsa omien liiketaloudellisten strategioidensa perusteella, on julkisen hallinnon yrityksille tarjoamilla vienninedistämis- ja kansainvälistymispalveluilla (VKE-palveluilla) edelleen merkittävä ja jopa kasvanut rooli yritysten toimintojen tukemisessa, sillä kansainvälistyvien yritysten joukkoon on tullut entistä enemmän myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä sitä, että julkisten ja julkisrahoitteisten organisaatioiden sekä yritysten yhteistyöelimenä toimiva vientifoorumi on valmistellut viennin ja kansainvälistymisen edistämisen kansallisen strategian. Perusteltua on ollut myös kansallisen VKE-strategian pohjalta tehty ulkoasiainhallinnon VKE-strategian uudistaminen.

Suomalaisten yritysten kansainvälistyminen ja tuotannon siirtäminen lähemmäksi yrityksen markkinoita halvan kustannustason maihin (ns. Kiina-ilmiö) on koettu kielteiseksi siksi, että sen on katsottu vievän työpaikkoja Suomesta ulkomaille. Monien toimialojen yrityksille kansainvälistyminen on kuitenkin ollut välttämätöntä menestymisen ja kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta. Tutkimukset ovat osoittaneet, että kansainvälistymisen kautta menestyneet yritykset ovat vaikuttaneet pääsääntöisesti positiivisesti kotimaansa talouteen ja työllisyyteen. Esimerkiksi menetettyjen tuotannollisten työpaikkojen tilalle on saatu jopa enemmän uusia työpaikkoja erityisesti palvelualoille.

Valtiontilintarkastajat ovat valvontatyössään havainneet, että maallamme on kattava VKE-toiminnan järjestelmä, mutta VKE-työn käytännön toteutuksessa on vielä monia ongelmia. Kattavuudestaan huolimatta järjestelmä on ollut siten hajanainen, etteivät eri toimijat ole tunteneet riittävän hyvin järjestelmän eivätkä myöskään muiden toimijoiden palvelutarjontaa eivätkä siten ole aina osanneet ohjata yrityksiä oikeiden toimijoiden luokse. VKE-organisaatioiden yrityskentän ja yritysten palvelutarpeiden tuntemus ei kaikilta osin ole ollut riittävän hyvää. Yritysten tarpeisiin ei ole myöskään pystytty tarjoamaan riittävän räätälöityjä palveluja, eikä yrityksille tuotettu tieto ole ollut aina helposti omaksuttavassa muodossa. Kotimaisessa toiminnassa on lisäksi esiintynyt palvelujen yhteensovittamisongelmia. Pienten yritysten VKE-palvelujen hyödyntämistä on puolestaan vaikeuttanut esim. Finpron toimeksiantopalvelujen kalleus.

Valtiontilintarkastajien mielestä VKE-toimijoiden tulee verkostoitua siten, että kullakin toimijalla on selkeä käsitys koko järjestelmän palvelutarjonnasta sekä myös muiden toimijoiden palveluista. Palvelujen tarjoajien tulee verkostoitua myös yrityskentän ja sen organisaatioiden kanssa, jotta tiedot yritysten tarpeista välittyvät palvelujen tarjoajille ja kuva palvelutarjonnasta siirtyy yrityksille. Ulkoasiainhallinnon VKE-toiminnan kehittämisessä valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä sitä, että laajaa edustustoverkkoa hyödynnetään nykyistä tehokkaammin, edustustoihin ja ulkoasiainministeriöön rekrytoidaan VKE-toiminnan osaajia, henkilöstön VKE-koulutusta tehostetaan ja VKE-toiminnan asemaa edustuston tehtävissä vahvistetaan. Koska VKE-toimintaan osoitetut voimavarat ovat rajalliset,

on toiminnan tuloksellisuuden kannalta tärkeää, että käytössä olevaa infrastruktuuria hyödynnetään kustannustehokkaasti.

Ulkomaisten investointien vähäisyys on koettu kansantaloudellisesti ongelmalliseksi, sillä kyseiset investoinnit toimivat yhtenä kilpailukyvyn lähteenä. Ulkomaiset investoinnit lisäävät maan pääomakantaa ja tuotannontekijöitä, tuovat uutta osaamista, kehittävät ja täydentävät markkinoita ja viime kädessä lisäävät hyvinvointia. Etlan tutkimusten mukaan ulkomaalaisomisteiset yritykset ovat kotimaisiin yrityksiin verrattuna olleet menestyneempiä, niiden tuottavuus on ollut korkeampi ja ne ovat maksaneet työntekijöilleen parempia palkkoja kuin kotimaiset yritykset. Ulkomaisomisteisen yritystoiminnan kysymyksiä valtiontilintarkastajat käsittelevät myöhemmin.

Ulkomaisten investointien saannin edistämisessä julkisen hallinnon ensisijaisena tehtävänä on toimintaympäristön houkuttelevuuden lisääminen ja investointien esteiden poistaminen. Valtiontilintarkastajat haluavat korostaa näiden tehtävien tärkeyttä, sillä nykyisessä kansainvälistymiskehityksessä niin kehittyvät maat, teollisuusmaat kuin Suomen kilpailijamaatkin panostavat voimakkaasti ulkomaisten investointien lisäämiseen.

Jotta ulkomaisten investointien lisäämiseen tähtäävässä toiminnassa saavutetaan hyviä tuloksia, tulee valtiontilintarkastajien mielestä kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa toimivien Invest in Finlandin, Finpron, Tekesin ja TE-keskusten sekä ulkoasiainhallinnon kiinteyttää ja monipuolistaa yhteistyötään. Toiminnassa tulee myös hyödyntää tehokkaasti mainittujen organisaatioiden kapasiteettia, sillä toimintaan osoitetut taloudelliset voimavarat ovat maassamme selvästi pienemmät kuin monissa kilpailijamaissamme.

Ulkomaisten investointien edistämistoimissa tulisi keskittyä erityisesti huippuosaamisen, tutkimus- ja tuotekehityksen sekä kasvuyritysten investointien lisäämiseen. Ulkoasiainhallinnon keskeisenä tehtävänä on ulkomaista yritystoimintaa vaikeuttavien esteiden poistaminen kauppapolitiikan keinoin. Investointien esteiden poistamisessa on erityisen suuri merkitys yritysverotusta ja Suomeen tulevia ulkomaisia rahastosijoituksia koskevilla verotusratkaisuilla.

# Kilpailun edistäminen ja kilpailun esteet

Kilpailupolitiikan tavoitteita ovat markkinoiden tehokas toiminta ja yritysten välinen kilpailu. Suomen kansallisen kilpailupolitiikan perustana toimii laki kilpailunrajoituksista (480/1992), jonka aineelliset säännökset ovat samansisältöisiä Euroopan yhteisöjen (EY) kilpailusääntöjen kanssa. (http://www.ktm.fi 5.4.2005.) Kilpailua edistämällä ja kilpailun esteitä purkamalla kilpailuviranomaiset pyrkivät huolehtimaan kilpailun toimivuudesta markkinoilla. Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet kilpailuviranomaisten toimintaedellytyksiä kilpailun edistämisessä ja kilpailun esteiden purkamisessa sekä kilpailujärjestelmän kehittämistarpeita. Keskeisiä tarkastelun kohteita ovat olleet kilpailun edistämiseen, kilpailunrajoituksiin ja yrityskauppavalvontaan liittyvät kysymykset sekä julkisen sektorin toiminta kilpailluilla markkinoilla.

Toimivassa taloudellisessa kilpailussa yrityksillä on vapaus päästä markkinoille sekä oikeus päättää vapaasti toimintatavoistaan ja kilpailukeinoistaan. Vastaavasti yritysten asiakkailla on mahdollisuus valita tarjolla olevista vaihtoehdoista parhaana pitämänsä. Toimivaa kilpailua pidetään tärkeänä, koska se kannustaa markkinaosapuolia jatkuvaan toimintatapojen tehostamiseen sekä uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen. Yrittäjät, kuluttajat ja koko kansantalous hyötyvät siitä, että kilpailu markkinoilla toimii. (http://www.kilpailuvirasto.fi 5.4.2005.) Kotimaan toimiva kilpailu edistää yritysten menestymismahdollisuuksia myös kansainvälisessä kilpailussa.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet kilpailuasioista selvityksen kauppa- ja teollisuusministeriön ohella Kilpailuvirastolta, kolmelta lääninhallitukselta (Etelä-Suomi, Itä-Suomi ja Länsi-Suomi), Elinkeinoelämän keskusliitolta, Keskuskauppakamarilta ja Suomen Yrittäjiltä. Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lisäksi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta sekä Kuluttajavirastolta.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 17.6.2005.

## Kilpailuorganisaatio

Kilpailupolitiikasta ja kilpailulainsäädännön valmistelusta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö. Ministeriö huolehtii siitä, että Suomen kansallinen kilpailulainsäädäntö tarjoaa oikeat ja riittävän tehokkaat keinot markkinoilla toimivien yritysten sekä kilpailuviranomaisten käyttöön. Kauppa- ja teollisuusministeriön tehtäviin kuuluu myös seurata lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia markkinoiden toimintaan ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin kilpailusääntöjen edelleen kehittämiseksi. Ministeriö ei puutu yksittäisten kilpailunrajoitusasioiden käsittelyyn, vaan niistä huolehtii ministeriön tulosohjauksessa toimiva Kilpailuvirasto.

Kilpailuvirastosta säädetyn lain (711/1988) mukaan viraston tehtävänä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Tehtävänsä toteuttamiseksi Kilpailuvirasto mm. selvittää kilpailunrajoituksia ja ryhtyy toimenpiteisiin niiden tai niiden vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, tutkii toimivaltaansa kuuluvat yrityskaupat, seuraa ja tutkii kilpailuolosuhteita sekä tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi. Kilpailuvirasto on organisoitu päätoimintojensa mukaisesti kolmeen kilpailuvalvonnasta vastaavaan ryhmään: kartelliryhmään, joka vastaa kartelliasioiden tutkimisesta ja vertikaalisista jakelutierajoituksista, monopoliryhmään, joka vastaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon valvonnasta ja yrityskauppa-asioista, sekä kilpailunedistämisryhmään, jonka tehtävänä on vaikuttaa talouselämän ja julkishallinnon päättäjiin niin, että mahdolliset kilpailuongelmat voidaan torjua etukäteen. Tämän lisäksi Kilpailuvirastossa on vielä

hallintoryhmä, viestintä- ja valmennusryhmä sekä kansainvälisten asioiden ryhmä.

Kilpailuvirasto on kilpailupolitiikan yleisviranomainen. Kilpailuviraston lisäksi kilpailun edistämiseen liittyviä tehtäviä on säädetty myös Viestintäviraston, Energiamarkkinaviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön hoidettavaksi. Kilpailuvirastolla on Viestintäviraston ja Energiamarkkinaviraston kanssa säännöllistä yhteistyötä kilpailun edistämiskysymyksissä.

Kilpailuvirasto on kilpailuasioiden valtakunnallinen viranomainen. Viraston alaisina alueellisina kilpailuviranomaisina toimivat lääninhallitukset. Ne selvittävät pääsääntöisesti alueellisia ja paikallisia kilpailunrajoituksia Kilpailuvirastolta tulleiden selvityspyyntöjen perusteella tai lääninhallituksille suoraan tehtyjen toimenpidepyyntöjen perusteella. Lääninhallitukset eivät itse ratkaise selvittämiään kilpailunrajoitusasioita vaan toimittavat ratkaisuehdotukset Kilpailuvirastolle, joka tekee päätökset. Kilpailuvirasto ja lääninhallitukset tekevät vuosittain tulossopimuksen.

Saaduissa selvityksissä on noussut esiin kilpailuorganisaation toimivuuteen liittyvänä ongelmana käytettävissä olevien resurssien niukkuus. Kilpailuviraston mukaan sen henkilöresurssivaje on 10–12 henkilötyövuotta. Myös alueellisella tasolla lääninhallituksissa on koettu resurssien olevan puutteellisia. Länsi-Suomen lääninhallitus toteaa, että sen käytettävissä olevat henkilöresurssit ovat niukkoja oma-aloitteiseen toimintaan ja kilpailuolosuhdeselvityksiin. Kilpailunrajoitusten ennalta ehkäisevään toimintaan pitäisi lääninhallituksen mukaan panostaa enemmän kuin on ollut mahdollista tehdä. Etelä-Suomen lääninhallitus tuo puolestaan esiin resurssien vähyydestä seuraavat suuret riskit määrällisesti ja laadullisesti riittävän asiantuntemuksen pysyttämisessä lääninhallituksessa.

Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät toivat kaikki esiin resurssipulan seurauksina Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden ruuhkautumisen ja pitkät käsittelyajat. Kaikki kolme huomauttavat, että yritysten kannalta tapausten käsittely kestää usein kohtuuttoman kauan, mitä voidaan pitää yritysten oikeusturvan näkökulmasta suurena puutteena. Kilpailuasioiden luonne edellyttää oikeudellisen ratkaisun saamista viivytyksettä. Nopea käsittely ja ratkaisu ovat tärkeitä sekä yritykselle, jonka väitetään toimineen vastoin lakia, että yritykselle, joka katsoo kilpailijansa menetelleen näin.

Kilpailuvirasto myöntää, että kilpailunrajoituskieltojen rikkomisesta epäiltyjen kannalta päätösten viivästyminen on ongelma eikä useita vuosia kestävä selvitys- ja oikeudenkäyntivaihe ennen tuomion saamista ole kohtuullinen. Myös kieltojen teho tuntuu viraston mukaan rapautuvan pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Pitkät käsittelyajat vaikuttavat kielteisesti oikeusturvaan, mutta ennen kaikkea ne Kilpailuviraston mukaan estävät tai hidastavat viraston perustavoitteen eli kuluttajia hyödyttävän toimivan kilpailun edistämistä.

Kilpailuvirastossa käsiteltyjen tapausten mediaanikäsittelyaika asian vireille tulosta päätöksen antamiseen oli 653 päivää (1,8 vuotta) v. 2002, 835 päivää (2,9 vuotta) v. 2003 ja 449 päivää (1,2 vuotta) v. 2004. Kilpailuvirasto sai v. 2004 lyhennettyä tapaustensa mediaanikäsittelyaikoja olennaisesti edellisestä vuodesta. Tosin vuoden 2003 osalta on huomioitava se, että päätösten keskimääräinen käsittelyaika oli tuolloin tavallista pidempi, koska päätösten joukossa oli suuri määrä pitkään vireillä olleita asioita. Päätöksen mediaanikäsittelyaika oli kuitenkin yli vuosi myös v. 2004. Lisäksi on muistettava se, että yksittäistapauksissa käsittelyajat voivat poiketa tästä huomattavastikin. Niin sanotun kirjeratkaisun mediaanikäsittelyaika oli 119 päivää v. 2002, 48 päivää v. 2003 ja 25 päivää v. 2004. Kilpailuvirastosta saadun selvityksen mukaan keskimääräisiä käsittelyaikoja ei nykyresursseilla voida olennaisesti lyhentää.

Nykytilanteessa Kilpailuvirastossa asetetaan käsittelyaikojen ja resursoinnin suhteen etusijalle vakavat kartellit, ne määräävän markkina-aseman väärinkäyttötilanteet, joissa väärinkäytön jatkuminen johtaisi korjaamattoman tilanteen syntymiseen esim. niin, ettei kilpaileva tarjonta enää myöhemmin pääse markkinoille, sekä yrityskauppavalvonta, jossa lainsäädäntö asettaa käsittelylle aikarajat. Toisaalta Kilpailuvirastossa pyritään käsittelemään nopeasti myös ne asiat, joissa virasto selvästikään ei aio tai voi ryhtyä valittajan esittämiin toimenpiteisiin (kirjeratkaisut). Näiden ääripäiden välillä

olevien ns. tavallisten asioiden käsittelyajat venyvät. Tähän ryhmään kuuluvien asioiden lukumäärä on suuri, joten vaikutus keskimääräisiin käsittelyaikoihin on myös merkittävä.

Markkinaoikeudessa kilpailunrajoitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika piteni v. 2004 kuukaudella edellisestä vuodesta ollen 15 kuukautta. Kilpailunrajoitusasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvien asiaryhmien käsittelyajoista pisin. (Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2005:8.)

### Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälistä yhteistyötä kilpailukysymyksissä tehdään ensinnäkin Euroopan unionin puitteissa. Lainsäädäntöasioissa Euroopan komission on kuultava jäsenvaltioiden edustajista koostuvaa neuvoa-antavaa komiteaa ennen kilpailuasioita koskevan säädösehdotuksen julkaisemista ja ennen lopullisen säädöksen antamista. Lisäksi Euroopan unionissa järjestetään erilaisia kuulemistilaisuuksia ja seminaareja ajankohtaisista, kilpailuun liittyvistä kysymyksistä. Komission ja kansallisten viranomaisten yhteistyötä yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisessa ohjaa Neuvoston asetus perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (EY N:o 1/2003), ns. täytäntöönpanoasetus, sekä komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa (EYVL 2004/C 101/03). Täytäntöönpanoasetuksella on luotu komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välinen yhteistyöverkosto, European Competition Network (ECN) tehostamaan kilpailunrajoitusten vastaista työtä yhteismarkkinoilla.

Euroopan unionin lisäksi Suomi tekee kilpailukysymyksissä kansainvälistä yhteistyötä osallistumalla OECD:n kilpailukomitean työhön, WTO:n kauppa- ja kilpailuyhteistyöhön, Euroopan kilpailuviranomaisten (ECA) ja kansainvälisen kilpailuviranomaisten verkoston (ICN) toimintaan sekä pohjoismaiseen kilpailuviranomaisten yhteistyöhön ja lähialueyhteistyöhön.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD julkaisi vuoden 2004 lopulla Suomea koskevan maakatsauksensa, jossa erikoisteemana käsiteltiin kilpailuun liittyviä kysymyksiä. Raportin mukaan kilpailun lisääminen on tärkeä alue, jolla tuottavuutta ja kasvupotentiaalia voidaan nostaa. Kilpailupolitiikan tehostamiseksi raportissa ehdotetaan mm., että Kilpailuviraston pitäisi kohdistaa enemmän resurssejaan kartellien paljastamiseen ja että kilpailunrajoitussäännösten rikkomisesta seuraavien rangaistusten tulisi olla huomattavia, jotta ne vaikuttaisivat ennalta ehkäisevästi. Lisäksi ehdotettiin, että julkisessa omistuksessa olevien yritysten elinkeinotoiminta pitäisi erottaa selkeästi ei-kilpailullisesta viranomaistoiminnasta. (Economic Survey of Finland, 2004. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2004.)

### Kilpailun edistäminen

Kilpailuviraston mukaan kilpailunedistämistoimintaa on kaikki se kilpailuviranomaisten toiminta, joka ei koske kilpailuviranomaisille kilpailulainsäädännön nojalla kuuluvaa valtaoikeuksien käyttöä suhteessa elinkeinonharjoittajien kilpailua estävään, rajoittavaan tai vääristävään toimintaan. Kilpailun edistäminen merkitsee sellaista kilpailuviranomaisten toimintaa, jolla vaikutetaan kilpailua haittaaviin rakenteisiin, säädöksiin ja toimintatapoihin riippumatta siitä, ovatko ne elinkeinoelämän aikaansaamia vai julkisen vallan toimeenpanemia. Tavoitteena kilpailun edistämisessä on se, että markkinoilla toimivat ja markkinoiden toimintaan vaikuttavat tahot tuntevat kilpailusäännöt ja niiden merkityksen sekä sitoutuvat omassa toiminnassaan ja omissa ratkaisuissaan edistämään toimivaa kilpailua. Tehokkainta kilpailun edistämistä on mahdollisten kilpailuongelmien synnyn estäminen jo ennalta. (http://www.kilpailuvirasto.fi 7.4.2005.)

Kilpailunedistämistyöhön osallistuvat niin kauppa- ja teollisuusministeriö, Kilpailuvirasto kuin lääninhallituksetkin. Kilpailuviraston mukaan keskeinen toimintatapa kilpailun edistämisessä on vaikuttaminen talouden toimijoihin ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Keinoina vaikuttamisessa käytetään neuvontaa, viestintää, sidosryhmätapaamisia, selvityksiä, aloitteita, lausuntoja ja esitelmiä. Kauppa- ja teollisuusministe-

riön osalta kilpailunedistämistyössä korostuvat erityisesti lausuntojen antaminen ja työryhmätyöskentely. Keskeinen tehtävä on myös kilpailunäkökulmien esille tuominen muissakin kuin välittömästi kilpailulainsäädäntöä koskevissa hankkeissa.

Kilpailupolitiikan päämäärien edistämisessä myös kilpailututkimuksella on tärkeä asema. Kilpailututkimusta varten on perustettu alan tutkimus- ja koulutusorganisaatioksi Kilpailuinstituutti Turun kauppakorkeakoulun yhteyteen.

Kilpailunedistämistyön tuloksena on monilla hallinnonaloilla purettu kilpailua rajoittavaa sääntelyä. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan keskeisiä onnistumisia ovat olleet mm. valtion liiketoiminnan uudelleen järjestäminen, kuntien palvelutuotannon avaaminen kilpailulle sekä tarveharkinnasta luopuminen mm. tavaraliikennealalla.

Vaikka kilpailunedistämistoiminnassa on saavutettu hyviä tuloksia, liittyy kilpailun edistämiseen edelleen myös ongelmia ja kehittämistarpeita. Kilpailuvirasto pitää yhtenä merkittävänä vaikeutena taloudellisiin ja poliittisiin päättäjiin luotavan strategisen vuorovaikutussuhteen muodostamista. Jotkut tahot suhtautuvat kielteisesti kilpailun edistämiseen vastakkaisten intressien ja nykytilan säilyttämiseen pyrkivien tavoitteidensa vuoksi. Toisaalta myös sääntely on lisääntynyt aloilla, joilla ei välttämättä olisi siihen tarvetta. Kilpailun edistämisen ongelmia ovat myös alan tutkimustoiminnan vähyys, riippumattomien asiantuntijoiden puute ja riittävien määrärahojen saaminen kilpailututkimukselle. Näiden seurauksena monilla aloilla osaaminen kilpailun lisäämisessä ja markkinaehtoistamisessa on vajavaista ja keskustelukulttuuri kilpailuasioissa kehittymätöntä.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä kilpailun edistämisessä tarvittaisiin nykyistä laajempaa ja yhtenäisempää vuoropuhelua eri toimijoiden välillä. Erityisesti tulisi kehittää lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointia. Tähän liittyen kauppa- ja teollisuusministeriössä onkin käynnistetty lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin kehittämisprojekti, johon osallistuu myös oikeusministeriö. Projektin tehtävänä on edistää yritysvaikutusten huomioimista lainsäädäntöä valmisteltaessa sekä toimia ministeriöiden asiantuntijayksikkönä. Projekti päättyy vuoden 2007 lopussa. (Kilpailu-uutiset 3/2004.)

Sekä Elinkeinoelämän keskusliitto että Suomen Yrittäjät toteavat antamissaan selvityksissä, että kansallinen kilpailunedistämistoiminta tapahtuu käytännössä pitkälti Kilpailuviraston näkemysten mukaan. Molemmat tahot pitävät tarpeellisena saada aikaan laajempaa yhteiskunnallista keskustelua kilpailunedistämistoiminnan tavoitteista.

Tulevaisuudessa kilpailuun vaikuttanee myönteisesti Euroopan unionissa valmisteilla oleva palveludirektiivi, jonka tarkoituksena on edistää palveluyritysten sijoittumista ja toimintaa rajojen yli eli palvelujen vapaata liikkuvuutta. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan edistettäessä näitä tavoitteita edistetään välillisesti myös elinkeinotoiminnan vapautta ja sitä kautta pyritään lisäämään toimijoiden määrää markkinoilla, mikä johtaa lisääntyvään kilpailuun. Palveludirektiiviehdotuksen keskeisin väline sijoittautumisvapauden edistämisessä on hallinnollisten menettelyjen, kuten lupamenettelyjen, yksinkertaistaminen ja karsiminen. Yksinkertaistaminen ja osittainen sääntelyn purkaminen tulevat käytännössä johtamaan tietyillä aloilla kilpailuolosuhteiden vahvistumiseen ja tätä kautta kilpailun lisääntymiseen. Palveludirektiivi ei toteutuessaan kata kaikkia aloja, sillä ehdotus on aiheuttanut kiistoja jäsenvaltioissa.

Kilpailun edistämiseen liittyy olennaisesti myös kuluttajanäkökulma. Jo kilpailunrajoituslain 1 §:ssä huomioidaan kuluttajat toteamalla, että kuluttajien etu on otettava erityisesti huomioon kilpailunrajoituslakia sovellettaessa. Kuluttajaviraston mukaan toimiva kilpailu on sekä kuluttajan että elinkeinonharjoittajan edun mukaista, mutta kilpailu yksinään ei voi taata toimivia markkinoita, vaan tarvitaan myös pelisääntöjä ja viranomaisvalvontaa. Hyvät menettelytavat voivat kilpailun koventuessa unohtua sekä kilpailijoiden välillä että suhteessa kuluttajiin.

Kuluttajapolitiikan tavoitteena on lisätä kuluttajien hyvinvointia. Hyvinvoinnin edellytys on toimivat markkinat, joihin tähdätään sekä kuluttaja- että kilpailuoikeuden toimin. Kuluttaja- ja kilpailuoikeudessa sääntelyn kohderyhmä ja tavoitteet eivät ole täysin yhteneväisiä, mutta monin osin ne

toimivat kuitenkin yhdessä toimivien markkinoiden takaamiseksi.

## Kilpailunrajoitukset

Lainsäädäntö velvoittaa kilpailuviranomaiset puuttumaan sellaisiin elinkeinonharjoittajien menettelytapoihin, jotka vähentävät talouden tehokkuutta taikka estävät tai haittaavat perusteettomasti muiden elinkeinonharjoittajien toimintaa. Kilpailuvirasto ja lääninhallitukset voivat selvittää kilpailunrajoituksia sekä oma-aloitteisesti että toimenpidepyyntöjen perusteella. Kilpailunrajoituslaki kieltää kilpailunrajoitukset, joilla katsotaan yleensä aina olevan vahingollisia vaikutuksia taloudelliselle kilpailulle. Tällaisia kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat määräävän markkina-aseman väärinkäyttö sekä horisontaaliset ja vertikaaliset kilpailunrajoitukset.

### *Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö sekä horisontaaliset ja vertikaaliset kilpailunrajoitukset*

Määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan kilpailunrajoituslaissa tilannetta, jossa yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla. Määräävässä asemassa oleva yritys voi toimia markkinoilla asiakkaidensa ja kilpailijoidensa reaktioista välittämättä. Määräävä markkina-asema sinänsä ei ole kielletty, mutta sen väärinkäyttäminen on. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä on esim. liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä, hyvään kauppatapaan perustumattomien liikesuhteen ehtojen käyttäminen sekä yksinmyynti- tai yksinostosopimukset. (http://www.kilpailuvirasto.fi 7.4.2005.)

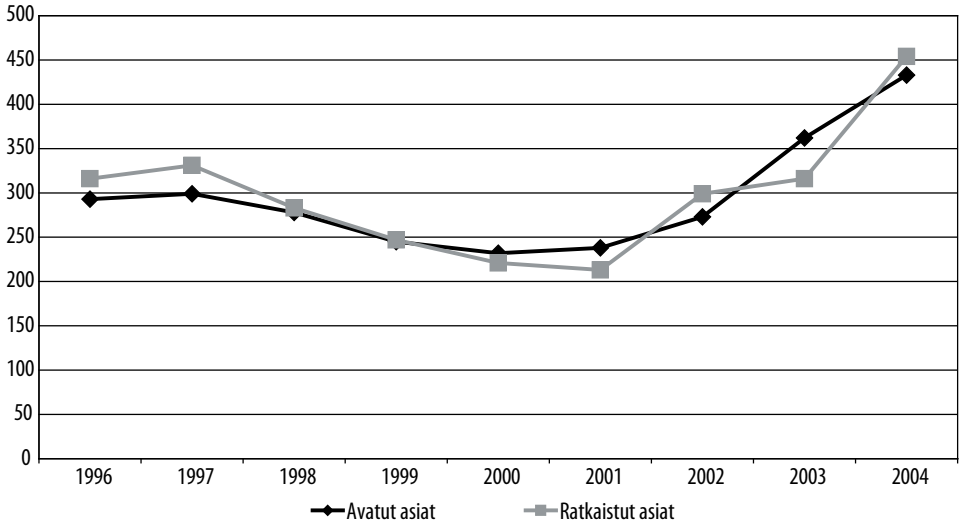
Kilpailuviraston mukaan Suomessa on kansantalouden pienen koon takia suuri joukko toimialoja, joilla toimii määräävässä markkina-asemassa oleva yritys. Tällaisia toimialoja ovat esim. tele- ja energia-alat, posti, rautatiet, kotimaan lentoliikenne sekä julkiset peruspalvelulaitokset. Varsin usein nämä toimialat ovat muiden kansantalouden toimialojen kannalta tärkeitä infrastruktuurisektoreita. Tällaisten toimialojen rajoittunut ja tehoton kilpailu aiheuttaa ylimääräistä rasitusta vientiteollisuudelle ja niille kansantalouden osille, jotka toimivat avoimessa kilpailutilanteessa. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa valvomalla pyritään Kilpailuviraston mukaan erityisesti tehostamaan tämän kilpailulta suojatun, ns. suljetun sektorin tehokkuutta ja parantamaan sen suorituskykyä.

Horisontaaliset kilpailunrajoitukset ovat samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia ja menettelyjä, joilla rajoitetaan yritysten keskinäistä kilpailua. Horisontaalisia kilpailunrajoituksia ovat esim. tarjouskartellit, hintakartellit sekä tuotannon rajoittaminen taikka hankintalähteiden tai markkinoiden jakaminen. Vertikaaliset kilpailunrajoitukset ovat puolestaan eri tuotanto- tai jakeluportailla toimivien yritysten välisiä kilpailunrajoituksia, kuten valmistajan ja tukkukaupan tai maahantuojan ja vähittäiskaupan välisiä kilpailunrajoituksia. (http://www.kilpailuvirasto.fi 7.4.2005.)

Kilpailuviraston käsityksen mukaan monilla suomalaisilla markkinoilla on olemassa kartellien syntymiselle tyypilliset perusedellytykset. Viraston mukaan kartellit ovat luonteenomaisia aloilla, jotka ovat keskittyneet, joilla uusien yritysten alalle tulo ei ole todennäköistä ja joilla tuotteet ja yritysten kustannusrakenteet ovat samankaltaisia. Koska ulkomaiset kartellipaljastukset tuskin ovat vain ulkomaita koskeva ilmiö, on kartellien vastaista toimintaa Kilpailuviraston mielestä Suomessa jatkettava ja tehostettava.

Kilpailusäännösten rikkomisesta on seuraamuksena kilpailunrikkomismaksu. Sen määrää markkinaoikeus Kilpailuviraston esityksestä. Maksu voi olla enintään 10 % kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Kilpailunrajoituslakia uudistettaessa v. 2004 Suomessa tuli voimaan Euroopan yhteisöjen kilpailusääntöjen mukainen kansallinen leniency- eli ilmiantosäännös. Säännöksen perusteella kartelliin osallinen yritys voi tietyin edellytyksin vapautua seuraamusmaksusta kokonaan tai

seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos kyseinen yritys avustaa Kilpailuvirastoa kartellin paljastamisessa. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan leniency-säännöksen avulla on tarkoitus tehostaa kartellien tutkintaa Suomessa. Kaiken kaikkiaan Kilpailuviraston näkemyksen mukaan kilpailulainsäädännön uudistus on onnistunut hyvin. Uudistuksen myötä Kilpailuviraston kyky poistaa kilpailunrajoituksia ja olla tältä osin yhteistyössä Euroopan unionin muiden kilpailuviranomaisten kanssa on vahvistunut.




**Kuvio 3. Kotimaiset kilpailunrajoitustapaukset v. 1996–2004 (lähde: Kilpailuvirasto)**

Kotimaisten kilpailunrajoitusasioiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa, toisin kuin komission Kilpailuvirastolle tiedoksi toimittamien EU-kilpailunrajoitustapausten määrä. Kilpailuvirasto huomauttaa kuitenkin selvityksessään, että suurin osa käsitellyistä tapauksista on yksittäisten kansalaisten tai yritysten tekemiä valituksia tai kansalaisaloitteita, ja niiden merkitys kilpailun kannalta on vähäinen. Kilpailun turvaamisen kannalta merkittäviä kilpailunrajoitusasioita Kilpailuvirastossa käsitellään vuosittain muutamia kymmeniä. Tapausten kokonaismäärän kehitystä merkittävämpänä työmäärän kannalta Kilpailuvirasto pitää sitä, että etenkin vaativien kilpailunrajoitusasioiden määrä kasvaa tulevaisuudessa.

### *Yritysten kansainvälistymisen vaikutukset*

Kilpailuvirastolla ei ole tutkimustietoa yritysten kansainvälistymisen merkityksestä kilpailunrajoitusten laatuun tai määrään, mutta joitakin arvioita kehityksestä virasto kuitenkin voi esittää. Yritysten kansainvälistymiskehitys on johtanut myös kilpailunrajoitusten kansainvälistymiseen. Kilpailunrajoitusten kansainvälistyminen edellyttää selvitysyhteistyötä rajoituksia tutkivien viranomaisten välillä, mikä on vaikuttanut osaltaan Euroopan unionin jäsenmaiden kilpailuviranomaisten verkoston perustamiseen.

Kilpailuviraston mukaan yritysten laajentuessa uusille markkinoille voi alalla jo olevien yritysten kanssa tulla konflikteja, joiden ratkaisemiseen saatetaan käyttää kilpailunrajoitussopimuksia. Kilpailunrajoitussopimusten ohella alalla jo olevat yritykset saattavat turvautua myös yksipuolisiin kilpailua rajoittaviin menettelytapoihin. Näin voi tapahtua varsinkin, jos ao. markkinoilla toimii määräävässä markkina-asemassa oleva yritys.

Toisaalta taas yritysten kansainvälistyminen ja ulkomainen omistus on antanut uutta painoarvoa kilpailusääntöjen noudat-

tamiselle yritysten ryhdyttyä laatimaan kilpailuoikeudellisia vastuuohjelmia itselleen. Kilpailuviraston arvion mukaan kansainväliseen kilpailuun vastaaminen on lisännyt yritysten paineita hyödyntää mittakaavaetuja ja kasvattaa yrityskokoa. Tästä on seurannut keskittymiskehitystä ja oligopolistisen markkinarakenteiden vahvistumista. Toisaalta taas uusien ulkomaisten yritysten tullessa Suomen markkinoille kartellisoituminen on vaikeutunut markkinoiden laajentuessa.

### *Ongelmat ja kehittämistarpeet*

Kilpailunrajoitusten torjuntaan liittyvistä keskeisistä ongelmista ja kehittämistarpeista Kilpailuvirasto nostaa selvityksessään esiin sen, että kilpailunrajoitusten tutkinta, näytön hankinta ja oikeudenkäyntien menestyksellinen hoitaminen ovat vaikeutuneet. Lisäksi yksittäisen asian hoitamiseen tarvittavien voimavarojen määrä on kasvanut. Esimerkkinä tästä Kilpailuvirasto mainitsee laajan kartelliasian, jonka hoitaminen vaatii vähintään kahden tutkijan työpanoksen muutaman vuoden ajaksi. Tällaisessa tilanteessa oma-aloitteisiin kartellitutkimuksiin jää vain niukasti resursseja. Myös sähköisen tarkastusaineiston hankinnassa on havaittu puutteita. Lisäksi näyttö kilpailunrajoituskiellon rikkomisesta nojaa aiempaa enemmän henkilötodistajiin eikä välttämättä niinkään asiakirjoihin, joita joko ei ole lainkaan tai jotka hävitetään tai säilytetään niin, etteivät viranomaiset löydä niitä. Yksi ongelma on myös se, ettei kilpailunrajoituslaissa ole säännöksiä luonnollisen henkilön kuulemisesta kilpailunrajoitusasian selvitysprosessissa. Kilpailuvirastolla ei näin ole mahdollisuuksia vaatia henkilöä tulemaan kuultavaksi virastoon eikä myöskään kuultavan oikeuksista tai velvollisuuksista ole säädetty kilpailunrajoituslaissa.

Ongelmia tuottavat myös asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset, koska ne eivät tue kilpailunrajoitusten selvittämistä. Kilpailuviraston mukaan kiellettyjen kilpailunrajoitusten tutkinta ja selvittäminen muistuttaa monessa suhteessa rikosasioissa tehtävää esitutkintaa, sillä molemmissa on viime kädessä kyse näytön hankkimisesta siitä, onko laissa määrättyjä kieltoja rikottu. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on rikosasioiden asiakirjajulkisuudesta tutkinnan aikana säädetty suhteellisen selkeästi. Sen sijaan kilpailunrajoitusasioiden tutkinnassa tilanne on epäselvä, sillä toisin kuin rikosasioissa, kilpailunrajoitusasioissa selvitysaineistoa ei ole säädetty pääsääntöisesti salassa pidettäväksi. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa Kilpailuvirasto saa tutkinnan ollessa vielä kesken vaatimuksia tutkinta-aineiston luovuttamisesta, ja virasto joutuu yksilöllisesti arvioimaan ja perustelemaan kunkin tietopyynnön. Usein tästä on seurauksena valitusprosessi. Toistaiseksi hallinto-oikeus on muutamissa ratkaisuissaan tukenut Kilpailuviraston vaatimuksia kilpailurikkomusten tutkimusrauhasta. Toistuvat oikeusprosessit vievät kuitenkin voimavaroja itse kilpailuvalvonnalta ja pitkittävät tutkinnan valmistumista.

Sekä Kilpailuvirasto että kauppa- ja teollisuusministeriö ilmaisevat huolensa Kilpailuviraston mahdollisuuksista osallistua täysipainoisesti Euroopan unionin kilpailuviranomaisten yhteistyöverkoston toimintaan, sillä uuteen kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetukseen perustuva kilpailuviranomaisten tietojenvaihto edellyttää asiakirjojen laajempaa salassapitoa kuin Suomen julkisuuslainsäädäntö mahdollistaa. Asiakirjajulkisuutta koskevien ongelmien ratkaisemiseksi tulisi Kilpailuviraston mukaan harkita säännösten täydentämistä siten, että kilpailuviranomaisten käsiteltävinä olevissa asioissa yleisö- ja asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset vastaisivat rikosasioiden esitutkintamateriaalin julkisuussäännöksiä.

Mahdollisiin säädösmuutoksiin, koskien erityisesti henkilötodistajakysymyksiä Elinkeinoelämän keskusliitto suhtautuu varauksellisesti. Sen sijaan Suomen Yrittäjät ilmoittaa pitävänsä lähtökohtaisesti oikeana sitä, että kilpailuviranomaisilla on lain suomat riittävät mahdollisuudet näytön hankkimiseen kilpailunrajoitusten selvittämisessä.

Länsi-Suomen lääninhallitus toteaa antamassaan selvityksessä kilpailunrajoitusten tehokkaan torjunnan edellyttävän lainsäädännön ohella viranomaisvalvonnalta sellaista tasoa, että yritykset pitävät todennäköisenä, että asioita tutkitaan, rikkomuksista tuomitaan ja rangaistukset ovat riittävän suuret. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kilpailunrajoituslain ennalta ehkäi-

sevä vaikutus ei kuitenkaan ole paras mahdollinen, koska Suomessa lakia sovellettaessa sanktiotaso on ollut melko alhainen. Myöskään suurilla vahingonkorvauksilla ei ole ollut riittävää pelotevaikutusta kilpailunrajoituslain kieltojen vastaisesti toimiville yrityksille, sillä lain nojalla nostettuja vahingonkorvauskanteita on ollut vähän.

Suomen Yrittäjien mukaan sanktioiden ennalta ehkäisevän vaikutuksen toimimattomuus voi osittain olla seurausta myös tietämättömyydestä kiellettyjen menettelymuotojen suhteen. Suomen Yrittäjät huomauttaakin, että kilpailun edistämisessä ja kilpailunrajoitusten estämisessä ovat tärkeässä asemassa ennalta tapahtuva tiedotus linjauksista sekä sallittuja toimintatapoja koskevat ohjeet, minkä vuoksi tiedottamista näistä asioista tulisi tehostaa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan keskeinen haaste tulevaisuudessa on myös kilpailullisten olosuhteiden aikaansaaminen ja ylläpitäminen julkisen sektorin ja yksityisten elinkeinonharjoittajien välillä niiden toimiessa yhä useammin samoilla markkinoilla, erityisesti palvelutuotannossa. Palvelujen järjestäjien ja tuottajien vastuita on tärkeää selkeyttää entisestään.

### *Julkiset kilpailunrajoitukset*

Markkinoiden toimintaa voivat haitata myös jotkin lait, asetukset, hallinnolliset määräykset ja viranomaisten toimintatavat. Näitä julkisia kilpailunrajoituksia ovat ensinnäkin rakenteellisia esteitä luovat rajoitukset, jotka kohdistuvat markkinoille pääsyn estämiseen tai markkinoiden sulkemiseen, ja toiseksi toiminnalliset esteet, joilla rajoitetaan tai ohjataan yritysten kilpailukeinojen käyttöä markkinoilla. Esimerkki julkisesta kilpailunrajoituksesta on lakiin perustuva taksilupien määrän tarveharkinta, joka luo esteen uusien yrittäjien vapaalle pääsylle markkinoille. Lisäksi julkinen valta voi välillisestikin säännellä yritysten tai toimialan kannattavuutta esim. julkisella tuella tai välillisellä verotuksella. Julkisiin kilpailunrajoituksiin ei sovelleta kilpailunrajoituslakia. Kilpailuvirasto voi kuitenkin tehdä aloitteita tällaisten kilpailun esteiden poistamiseksi ja antaa lausuntoja kilpailua rajoittavien säännösten, määräysten tai menettelytapojen muuttamiseksi. (http://www.kilpailuvirasto.fi 7.4.2005.)

Sekä kauppa- ja teollisuusministeriön että Kilpailuviraston mukaan julkiset kilpailunrajoitukset ovat vähentyneet viime vuosina sääntelyn purkamistoimenpiteiden seurauksena. Julkisten kilpailunrajoitusten rakenteessa on kuitenkin tapahtumassa myös muutos: julkisten ja yksityisten toimijoiden väliseen rajapintaan liittyvät kilpailunrajoitusongelmat kasvavat ja sääntelyn purkamisen rinnalle on tullut uussääntelyä (reregulaatio). Suomi on julkisten kilpailunrajoitusten näkökulmasta monessa suhteessa varsin tyypillinen Euroopan unionin jäsenvaltio. Julkisten kilpailunrajoitusten karsimispaineet kuitenkin kasvavat, kun komission toiminta lisääntyy säännellyillä luonnollisen monopolin aloilla ja palvelualoilla. Komissio lisää toimintaansa sääntelyn karsimiseksi ja markkinaehtoisiin ohjaustapoihin siirtymiseksi.

Suomen Yrittäjät esittää, että markkinoiden toimintaa ja kehittymistä haittaavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä viranomaisten toiminta tulee ottaa erityiseen tarkasteluun. Lisäksi markkinoiden avautuessa ja julkisen sektorin palvelurakenteiden uudistuessa on Suomen Yrittäjien mukaan erityisen tärkeää, etteivät julkiset kilpailunrajoitukset muodostu markkinoiden kehittymisen ja tehokkaan kilpailun hyödyntämisen esteiksi.

## Yrityskauppavalvonta

Kilpailuviraston mukaan yrityskauppavalvonnan tavoitteena on turvata markkinoiden kilpailullinen rakenne puuttumalla tarvittaessa etukäteen kilpailua merkittävästi estäviin, määräävään markkina-asemaan johtaviin yrityskauppoihin. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan markkinoiden keskittymiskehitys ja yrityksen pääsy määräävään asemaan voivat johtaa kilpailuprosessin toimimattomuuteen, mikä nostaa hintatasoa ja vaikeuttaa yritysten markkinoille pääsyä. Yrityskauppavalvonnassa huomioidaan sekä yritysten että asiakkaiden näkökulma, sillä keskittymiskehitys voi olla haitallista kuluttajien ohella myös markkinoille pyrkiville pienille ja keskisuurille yrityksille. Perimmäisenä tavoitteena yrityskauppavalvonnassa on ministeriön mukaan kuluttajien valinnanmahdollisuuksien

ja hyvinvoinnin turvaaminen, sillä toimiva kilpailu kasvattaa myös tuottavuutta ja koko elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Yrityskauppavalvonta poikkeaa muusta kilpailuvalvonnasta kahdessa suhteessa: ensinnäkin yrityskauppavalvonnassa huomion kohteena on markkinoiden rakenne ja toiseksi valvonta on luonteeltaan ennaltaehkäisevää eikä jälkikäteistä.

Kilpailulain säännösten mukaan yrityskaupasta on ilmoitettava Kilpailuvirastolle tapauksissa, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 milj. € ja joissa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 20 milj. €. Yrityskaupasta on ilmoitettava Kilpailuvirastolle viikon kuluessa kaupan tekemisestä. Ilmoituksen käsittely Kilpailuvirastossa on tarvittaessa kaksivaiheinen prosessi. Ensi vaiheessa Kilpailuvirasto ratkaisee, pitääkö asiassa ryhtyä jatkoselvityksiin. Jos kaupalla ei selvästikään ole vahingollisia kilpailuvaikutuksia, se hyväksytään. Muussa tapauksessa asia siirtyy jatkokäsittelyyn, jossa kauppa ja sen kilpailuvaikutukset selvitetään perusteellisesti. Kilpailuviraston mukaan viime vuosina valtaosa yrityskaupoista on hyväksytty sellaisenaan ensi vaiheen käsittelyssä. Kauppaa ei saa panna täytäntöön ennen kuin Kilpailuvirasto on tehnyt asiasta päätöksen. Jos yrityskauppa kuuluu Euroopan unionin yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen (EY N:o 139/2004), ns. sulautumaasetus, soveltamisalaan, kauppa ilmoitetaan Euroopan komissiolle, jolla on yksinomainen toimivalta tutkia tällaiset yhteisönlaajuiset yrityskaupat.

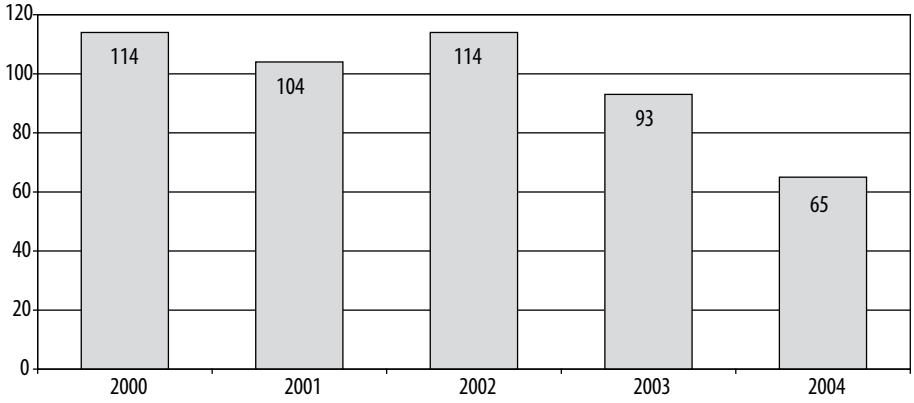
Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Kilpailuvirasto puuttuu yrityskauppaan, jos kaupan seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka estää merkittävästi kilpailua Suomessa. Arviointia tehtäessä otetaan huomioon myös markkinoiden tuleva kehitys. Määräävän markkina-aseman toteamisessa ja yrityskaupan hyväksyttävyyden arvioimisessa on erityinen merkitys relevanttien markkinoiden määrittämisellä. Relevantit markkinat jaetaan tavallisesti kahteen osaan: relevantteihin hyödykemarkkinoihin ja relevanttiin markkina-alueeseen eli maantieteellisesti relevantteihin markkinoihin. Relevantteja hyödykemarkkinoita määriteltäessä tärkeää on se, mitkä hyödykkeet ovat asiakkaan kannalta toisiaan korvaavia, ja vastaavasti relevanttia markkina-aluetta määritettäessä huomioidaan todelliset taloudelliset kilpailuolosuhteet. Ylipäänsä relevantteja markkinoita määritettäessä on huomioitava mm. kysynnän korvattavuus eli asiakkaan mahdollisuudet korvata yrityksen palvelut kilpailevilla hyödykkeillä sekä tarjonnan korvattavuus eli kilpailijoiden mahdollisuudet tuoda markkinoille kilpailevia korvikkeita. (Määttä: Uusi kilpailunrajoituslaki. Helsinki 2004.)

Keskuskauppakamari toteaa, että relevanttien markkinoiden tulkintaan vaikuttaa olennaisesti se, kuinka helposti Suomen markkinoille voi tulla potentiaalista kilpailua kotimarkkinoiden ulkopuolelta. Euroopan komissio on relevantteja markkinoita arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka hyvin markkinat todellisuudessa toimivat. Euroopan unionin sisämarkkinoiden toimivuus ja esteiden, kuten kotimarkkinoita suojaavien standardien poistaminen on Keskuskauppakamarin mukaan siten olennainen osa kilpailun edistämistä.

Elinkeinoelämän keskusliitto huomauttaa, että liian ahdas relevanttien markkinoiden tulkinta vaikeuttaa pieniltä markkinoilta tulevien yritysten kasvamista kilpailukykyisiksi yksiköiksi. Hyvä lähtökohta relevanttien markkinoiden määrittelyssä on Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan markkinoiden määritteleminen kysynnän korvaavuuden perusteella. Myöskään markkinoita ei saisi liian kevein perustein määritellä vain kansallisiksi, vaan niiden tulisi olla pääsääntöisesti vähintäänkin Euroopan unionin laajuiset.

Myös Kilpailuvirasto pitää tärkeänä, ettei maantieteellisesti relevantteja markkinoita määritellä itsetarkoituksellisesti kansallisiksi, vaan määrittelyssä hyväksytään aina asianmukaisten kilpailuoikeudellisten kriteerien perusteella tehdyn arvioinnin tulokset. Tämän perusteella ei Kilpailuviraston mukaan kuitenkaan voida mitenkään erityisesti edellyttää relevanttien markkinoiden olevan vähintäänkin Euroopan unionin laajuiset. Kilpailuvirasto katsookin Elinkeinoelämän keskusliiton kannanoton relevanttien markkinoiden määrittelystä olevan epäjohdonmukainen.

Ensisijainen tapa estää yrityskaupan kielteisiä kilpailuvaikutuksia on asettaa kaupalle ehtoja, esim. velvoite myydä jokin liiketoiminta. Jos ehtojen määräämisellä ei päästä tyydyttävään lopputulokseen, kauppa voidaan myös kieltää kokonaan. Kaupan kieltämisen tekee markkinaoikeus Kilpailuviraston esityksestä. Kilpailuviraston mukaan yrityskauppapäätöksiin liitetyt ehdot ovat osoittautuneet hyödylliseksi tavaksi poistaa merkittävät kilpailuongelmat, sillä ehtojen avulla toimenpiteet voidaan kohdistaa vain ja ainoastaan kilpailuongelman poistamiseen ja sallia samalla keskittymän toteuttaminen muilta osin, mihin usein voi liittyä elinkeinotoimintaa ja kilpailua edistäviä tekijöitä.




**Kuvio 4. Kilpailuvirastossa tehtyjen yrityskauppapäätösten määrä v. 2000–04 (lähde: Kilpailuvirasto)**

Kilpailuvirastossa käsiteltyjen yrityskauppatapausten määrän huomattava lasku v. 2004 johtui kilpailunrajoituslain uudistamisesta, joka käsitti mm. juuri yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuskriteerien muutoksen. Vuonna 2004 tehdyistä 65 yrityskauppapäätöksestä ensimmäisellä puolivuotiskaudella tehtiin 51 päätöstä ja lakiuudistuksen tultua voimaan jälkimmäisellä puolivuotiskaudella vain 14 päätöstä. Kilpailuviraston mukaan on vaikeaa arvioida, pysyykö ilmoitettavien yrityskauppojen määrä myös v. 2005 merkittävästi alhaisempana kuin ennen lakimuutosta. Viime kädessä ilmoitettavien yrityskauppojen määrä riippuu kuitenkin tilanteesta markkinoilla ja yritysten strategisista päätöksistä. Kilpailuvirastossa luonnollisesti seurataan, toimivatko uudet liikevaihtorajat siten, että viraston käsittelyyn tulee pääosa niistä yrityskaupoista, jotka mahdollisesti johtaisivat kilpailua merkittävästi estävän määräävän markkina-aseman syntymiseen tai vahvistumiseen.

Kaiken kaikkiaan nykyistä yrityskauppavalvontajärjestelmää pidetään Kilpailuvirastossa perusrakenteiltaan toimivana. Myöskään kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole tiedossaan uudistettujen yrityskauppasäännösten soveltamisessa ilmenneitä ongelmia. Ministeriö kuitenkin toteaa, että lainsäädännön yritysvaikutusten arviointia tulee entisestään kehittää sekä seurata yrityskauppavalvonnan vaikutuksia yritysten toimintaedellytyksiin. Kilpailuviraston arvion mukaan yrityskeskittymien valvonnasta annetun Euroopan unionin asetuksen muutos voi mahdollisesti antaa aihetta kansallisen lainsäädännön harmonisointiin. Asetuksen muutoksen seurauksena EU-valvonnassa sovellettava kriteeri viranomaisten puuttumiselle yrityskauppoihin on muodostunut hieman laajemmaksi kuin kansallisessa kilpailulainsäädännössä noudatettava vastaava kriteeri.

Suomen Yrittäjät pitää yrityskauppavalvontaa Suomessa toimivana, eikä sillä ole

yrityskauppavalvonnan nykytilasta huomautettavaa. Myös Elinkeinoelämän keskusliitto luonnehtii yrityskauppa-asioiden käsittelyä Kilpailuvirastossa nopeaksi, tehokkaaksi ja asiantuntevaksi.

Elinkeinoelämän keskusliitolta saadussa selvityksessä tuodaan kuitenkin esiin kansainvälisesti toimivia yrityksiä koskeva moninkertaisten ilmoitusten ongelma. Tässä on kyse siitä, että Euroopan unionin sulautuma-asetuksen liikevaihtorajojen alle jäävät yrityskaupat joudutaan monissa tapauksissa edelleen ilmoittamaan useiden unionin jäsenmaiden kilpailuviranomaisille kunkin maan kansallista lainsäädäntöä noudattaen. Yritysten toiminnan helpottamiseksi tulisi Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan kehittää toimintaa niin, että yhdellä ilmoituksella voitaisiin kattaa kaikki kyseessä olevat valtiot.

## Julkinen sektori ja kilpailu

Julkinen tuotanto on jaettavissa markkinaehtoiseen ja ei-markkinaehtoiseen toimintaan. Perinteinen, ei-markkinaehtoinen toimintamalli on palveluorganisaatio, jossa tilaamista ja tuottamista ei ole eroteltu toisistaan ja jota ohjaa normiperusteinen hallintokäytäntö. Ei-markkinaehtoisessa toimintamallissa palvelujen käyttäjät maksavat hallinnollisen maksun, joka kattaa vain pienen osan kustannuksista. Vastaavasti markkinaehtoisessa toiminnassa päätöksenteko tapahtuu markkinasignaalien perusteella ja niiden ohjaamina.

### *Valtion ja kuntien toiminta markkinoilla*

Valtio on Suomessa merkittävä toimija markkinoilla. Kilpailua avattaessa Kilpailuvirasto on pyrkinyt huolehtimaan siitä, etteivät valtion liiketoimintayksiköt käytä yksinoikeusasemaansa tai julkisiin palvelutehtäviin saamaansa verorahoitusta kilpailtuja markkinoita vääristävästi. Ongelmien ydin on julkisen tuotannon edelleen jatkuva osittainen suoja, joka luo mahdollisuuksia ja kannusteita keinotekoiseen kilpailun rajoittamiseen. Kilpailuviraston mukaan valtion elinten toimiessa markkinoilla ongelmia aiheutuu siitä, että valtion yksiköiden markkinoille tulo saattaa tapahtua täysin erilaisin ehdoin verrattuna yksityisiin yrityksiin. Poikkeamat voivat koskea esim. rahoitusta tai yksinoikeuden myöntämistä ainakin toiminnan alkuvaiheeksi. Ongelmia voi aiheutua myös siitä, että markkinaehtoiset toiminnat kietoutuvat yhteen viranomaistoimintojen kanssa.

Kilpailuvirastossa käynnistettiin v. 1998 erityinen kilpailun edistämiseen tähtäävä Julkinen valta markkinoilla -hanke. Hankkeen tavoitteena on ollut varmistaa toimivan kilpailun edellytykset yksityisen ja julkisen tuotannon välillä tilanteessa, jossa julkisen tuotannon aloja on alettu avata kilpailulle ja jossa julkinen tuotanto on joissakin tapauksissa laajentunut aiemmin vain yksityisten yritysten hallitsemille aloille. Hankkeen alkuvuosina pääpaino oli valtion tuotantotoiminnan tarkastelussa, mutta 2000-luvulla painopiste julkisen sektorin kilpailun edistämisessä on siirtynyt kunnalliseen tuotantotoimintaan. (http://www.kilpailuvirasto.fi 7.4.2005.)

Kuntien vastuulla on pääosin hyvinvointipalvelujen järjestäminen asukkailleen. Kunnilla on vapaus päättää siitä, miten palvelut tuotetaan. Valinnanvapaudesta huolimatta suurin osa kunnista tuottaa palvelut itse omassa organisaatiossaan. Paineita uudenlaisten ratkaisujen kehittämiselle luovat kuitenkin mm. väestön ikääntyminen ja kuntien talousvaikeudet. (http://www.kilpailuvirasto.fi 7.4.2005.)

Suomen Kuntaliitto on antanut v. 2003 kunnille suosituksen palvelustrategian laatimisesta. Sen tavoitteena on, että kunnat yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa tekevät suunnitelman siitä, miten kuntien palvelut tullaan pitkällä aikavälillä järjestämään. Lähtökohtana palvelustrategiassa on kuntien lakisääteinen velvollisuus järjestää palveluja. Kuntaliiton mukaan se on omissa suosituksissaan kunnille esittänyt, että palvelujen tuottamisessa on tärkeintä, että niitä käyttävät asiakkaat saavat edullisia ja laadukkaita palveluja. Vähemmän tärkeä asia on se, kuka palvelut tuottaa.

Palvelustrategiasuosituksessaan Kuntaliitto on esittänyt myös, että kunnat laatisivat omat resurssinsa huomioon ottaen selvityksen siitä, missä määrin palvelut tullaan tuottamaan itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa sekä minkä verran ja millä aikataululla palveluja hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Kuntaliiton mukaan

tällainen selvitys mahdollistaisi yksityisten yritysten varautumisen mm. investoinnein kuntien palvelutuotantoon osallistumiseen kilpailumenettelyjen kautta.

Suosituksissaan Kuntaliitto on todennut lisäksi, ettei kuntien tulisi toimia aloilla, joilla on toimivat markkinat. Kuntaliiton mukaan tilanne onkin yleisesti ottaen näin. Keskeisimmät kuntien harjoittamat liiketoiminnat ovat vesi- ja energiahuolto, jotka perustuvat luonnollisiin monopoleihin. Kuntaliiton mukaan kuntien toimiminen muiden alojen markkinoilla on varsin poikkeuksellista ja kilpailutilanteen kannalta varsin vähämerkityksellistä.

Sekä kauppa- ja teollisuusministeriön että Kilpailuviraston näkemyksen mukaan toiminnan läpinäkyvyys ja tasavertaiset kilpailuedellytykset eli kilpailuneutraliteetti eivät kuitenkaan aina toteudu riittävällä tavalla kuntien markkinaehtoistaessa tuotantoaan. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan keskeiset ongelmat kuntien markkinaehtoistaessa toimintaansa liittyvät tuotteiden ja palvelujen hinnoitteluun. Esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän toimintoja liikelaitostettaessa ja ryhdyttäessä myymään tuotteita tai palveluja markkinoilla ei hinnoittelussa oteta huomioon kaikkia kustannuksia ja osa toiminnasta rahoitetaan muusta kuin liiketoiminnasta saadusta tuloksesta. Kunnat voivat harjoittaa verosubvention turvin alihinnoittelua kilpailijoiden sulkemiseksi pois markkinoilta. Kuntaliitolla on tästä erilainen näkemys. Sen mukaan kunnilla ei ole mitään perustetta lähteä markkinoille alihinnoiteltujen tuotteiden kanssa, koska tämä johtaisi kunnan kannalta kyseisen toiminnan subventointiin, joka rahoitetaan viime kädessä aina kunnan verovaroista. Tällainen järjestely toimisi siten kuntaa itseään vastaan.

Kilpailuviraston mukaan ongelmia voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan ensinnäkin selkeyttämällä julkisen sektorin omistajuus- ja tuotantostrategioita sekä valtion että erityisesti kuntien osalta. Selkeytetyt strategiat pitäisi myös saattaa elinkeinoelämän tietoon, sillä läpinäkymätön ja ennakoimaton julkisen tuotannon kehittämistoiminta ei kannusta yksityistä sektoria tekemään investointeja. Kehittämistä vaatisi myös kuntien yhteistyöhön ja kokemusten vaihtoon liittyvä toiminta, jota pitäisi tehostaa markkinoiden kehittämiseksi ja tehokkaiden uusien toimintamallien levittämiseksi hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Kilpailuvirasto muistuttaa, että hyvinvointipalvelujen kehittäminen on monimutkainen prosessi, ja kokemukset epäonnistuneista uudistuksista voivat merkittävästi ohjata sitä. Kilpailuvirasto esittää ongelmien ratkaisuksi myös lainsäädäntötoimenpiteitä: tulisi harkita julkisen ja yksityisen tuotannon välistä kilpailua koskevan erityislainsäädännön säätämistä sekä kuntien liikelaitoksia koskevan erityislain säätämistä. Parhaillaan onkin toiminnassa sisäasiainministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää mm. kunnallista liikelaitostoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä.

Myös Suomen Yrittäjät pitää tarpeellisena kunnallisista liikelaitoksista säädettävää lakia, joka määrittelisi kunnallisten liikelaitosten tehtävät ja estäisi kilpailuvääristymien syntymisen. Useat liikelaitokset pitäisi Suomen Yrittäjien mukaan yhtiöittää. Tähän liittyen Kuntaliitto huomauttaa kuitenkin, että liikelaitokset toimivat kunnissa yleensä sillä periaatteella, että ne kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset siitä saatavilla tuloilla, mutta eivät tulouta omistajalleen voittoa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan parhaiten yhtiömuotoon muutettaviksi soveltuvat sellaiset liikelaitosten toiminnot, joiden keskeisenä periaatteena on voiton tavoittelu.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan silloin, kun julkinen tuki tai verosubventio palvelee yleishyödyllisiä päämääriä, ei julkisten kilpailunrajoitusten poistaminen johda välttämättä kokonaistehokkuuden kasvuun. Kun analysoidaan kilpailurajoitteita, on eriteltävä tarkoin saavutettava yksityinen hyöty ja aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset. Keinot on valittava haluttujen tavoitteiden mukaisesti. Ministeriö toteaa, etteivät markkinaehtoiset ohjaustavat ole aina tehokkain tapa saavuttaa toiminnalle asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita eikä markkinaehtoinen toimintatapa sovellu kaikille aloille. Tutkimustietoa kilpailun lisäämisen sektori- ja toimialakohtaisista vaikutuksista on edelleen kartutettava.

Hyvinvointipalvelujen markkinaehtoistumiseen liittyy myös selkeä kuluttajanäkökulma. Kuluttajavirasto korostaa, että toiminta-

malleja uudistettaessa ja kilpailua avattaessa on keskeistä pitää kiinni kuluttajaoikeuden peruskäsitteistä, läpinäkyvyydestä ja kohtuullisuudesta. Perusedellytys on, että uusia toimintamalleja luotaessa huolehditaan siitä, että yritykselle ja asiakkaalle on selvää, kuuluuko palvelu julkisoikeuden vai kuluttajaoikeuden puolelle. Kuluttajavirastossa on parhaillaan valmisteilla kartoitus oikeussuojan epäselvyyksistä ja suoranaisista aukoista, joita on syntynyt tai syntymässä uusia malleja kehiteltäessä. Palvelutuotantomallien kehittämistä ei voida Kuluttajaviraston mukaan edistää pelkästään kilpailua avaamalla, vaan huomioon on otettava myös kuluttajaoikeuden periaatteet. Lisäksi välttämättömyyspalvelut on turvattava kuluttajille kohtuulliseen hintaan taloudellisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Pelkkä toimiva kilpailu ei Kuluttajaviraston mukaan riitä varmistamaan välttämättömyyspalvelujen saatavuutta ja kohtuullista hintaa, vaan niille tarvitaan lainsäädännölliset takeet.

Myös sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota kuluttajanäkökulmaan ja toteaa, ettei moni sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaista edes pysty hyödyntämään kilpailuttamista tai markkinoita yleensä palvelujensa järjestäjänä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen avulla on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus osallistua yhteiskuntaan sen täysivaltaisena jäsenenä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kirjo on laaja ja palvelut on kyettävä turvaamaan myös tilanteissa, joissa tiettyä palvelua tarvitsevat vain hyvin harvat asiakkaat.

### *Julkiset hankinnat*

Julkisia hankintoja sääntelee hankintalainsäädäntö, jonka pääperiaatteita ovat kilpailun aikaansaaminen, tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä julkisuus ja avoimuus. Tavoitteena on saada aikaan avoimet ja toimivat markkinat sekä reilu ja vapaa kilpailu. Julkisten hankintojen merkitys toimivan kilpailun kannalta on Kilpailuviraston mukaan merkittävä, koska hankinnat edustavat alasta riippuen hyvinkin suurta osaa kysynnästä. Jos julkisostajan hankintatoimi ei ole avointa kaikille tarjoajille eivätkä hyödykkeiden valintaperusteet ole etukäteen tiedossa, eivät tehokkuuteen perustuvat tarjontapuolen kilpailuedut välttämättä pääse lainkaan esiin eikä niiden kehittämiseen ole myöskään kannusteita.

Voimassa oleva laki julkisista hankinnoista (1505/1992) edellyttää viranomaisten kilpailuttavan muut paitsi vähäiset hankintansa. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kilpailuttamisen etuna on se, että myös kokonaan uusille ja alkaville yrityksille avautuu kilpailuttamisen myötä mahdollisuuksia päästä julkisille hankintamarkkinoille. Tuotteitaan ja palvelujaan pääsevät tarjoamaan muutkin kuin vain jo aiemmin palvelua tarjonneet yritykset tai aiemmat kyseisen tavaran toimittajat. Hankintojen kilpailuttamista kuitenkin rasittavat Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvat hallinnolliset menettelyt, jotka lisäävät tarpeetonta byrokratiaa etenkin pienissä hankinnoissa. Kuntaliiton mukaan tilannetta voitaisiin oleellisesti parantaa kansallista hankintalainsäädäntöä uudistettaessa, mutta näin ei kuitenkaan ole tapahtumassa. Suurin ongelma julkisissa hankinnoissa on Kuntaliiton mielestä epäselvyys siitä, minkä muotoinen kuntien välinen yhteistyö on hyväksyttävää julkisten palvelujen tuottamisessa ilman, että palvelujen hankintaa tarvitsee kilpailuttaa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan julkisen tahon järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottaminen julkisen sektorin sisäisin yhteistyöjärjestelyin, kuten kuntayhteistyön avulla, tulee irrottaa kilpailuttamisvelvoitteesta. Ministeriö katsoo, ettei kilpailun vääristymisen estäminen voi olla ainoa kriteeri, jolla arvioidaan julkisen vallan järjestämisvelvollisuuden toteuttamistapaa taikka toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tai oikeellisuutta markkinoilla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kilpailuttamisen kustannusvaikutuksista ei ole olemassa kattavaa tutkimustietoa. Joka tapauksessa julkisten hankintojen kilpailuttamisella saadut hyödyt vaihtelevat huomattavasti toimialoittain ja hankintalajeittain. Kilpailuviraston mukaan yksittäisissä hankkeissa kustannussäästöjä on arvioitu ja ne ovat olleet merkittäviä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan markkinamekanismien hyödyntäminen on yksi mahdollisuus sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Jos palveluja järjestetään kilpailuehtoisesti, on perusteltua edistää kilpailua ja poistaa kil-

pailun esteitä. Kilpailun avulla on mahdollista edistää tehokkaimpien toimintatapojen leviämistä ja luoda valinnanvapautta. Kilpailulla voidaan myös auttaa kuntia arvioimaan oman palvelutuotantonsa tehokkuutta ja taloudellisuutta.

Kilpailuttaminen edellyttää kuitenkin osaamista, jota kunnilla ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ole vielä riittävästi. Sosiaali- ja terveyssektorin erityisluonteen takia kilpailuttamisen käyttöön liittyy seikkoja, jotka pitää ottaa huomioon. Kilpailun edistäminen on tarkoituksenmukaista silloin, kun alalle on mahdollisuus luoda toimivat markkinat. Toimivien markkinoiden luominen sosiaali- ja terveyssektorille ei ole kuitenkaan aina mahdollista harjoitettavan toiminnan luonteen tai sen alueellisen rakenteen vuoksi. Lisäksi kilpailun edistäminen ja valvonta aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia, joten kilpailuvelvoitteiden hyödyt ja haitat tulee punnita tarkasti.

Kolmannen sektorin eli järjestöjen osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan ensinnäkin, että niiden tuottamien palvelujen arvioinnissa on keskeistä järjestöjen erityispiirteiden, kuten asiakasnäkökulman ja kehittämistyöhön sitoutumisen arvo suhteessa liiketoiminnan ideaan. Lisäksi järjestöt ovat monelle kunnalle tuttu ja turvallinen yhteistyökumppani sekä pitkäaikaiset asiakassuhteet turvaava palvelun tuottaja.

Kuntaliitto ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat perustaneet erityisen julkisten hankintojen neuvontayksikön, joka antaa maksutonta neuvontaa julkisia hankintoja tekeville valtion, kuntien, kirkon ja seurakuntien hankintayksiköille sekä yrityksille, jotka tekevät tarjouksia em. tahoille. Neuvontayksikön antama neuvonta on ollut Kuntaliiton mukaan runsasta ja saadut kokemukset hyviä. Neuvonta on lisännyt osapuolten osaamista ja tietämystä erityisesti vaikeina pidettävissä palveluhankinnoissa.

### *Julkiset tuet ja kilpailuneutraliteetti*

Markkinoiden kilpailutilanteeseen vaikuttavat omalta osaltaan yritysten mahdollisesti saamat julkiset tuet. Kilpailuviraston mukaan on selvää, että kilpailutilanne tietyllä toimialalla vääristyy, jos yhtä tai useampaa yritystä tai samalla alalla toimivaa kolmannen sektorin yksikköä tuetaan julkisin varoin. Tukemista ei voida kuitenkaan kieltää kilpailunrajoituslain nojalla, eikä Kilpailuviraston toimivaltaan muutoinkaan kuulu julkisten tukien ja niiden käytön valvonta (http://www.kilpailuvirasto.fi 8.6.2005). Tuki ei aina välttämättä ole Kilpailuviraston mukaan kuitenkaan kilpailua rajoittavaa tai vahingollista, jos tuloksena on toimialan dynaamisen ja pitkän tähtäyksen kehityksen tukeminen ja sitä kautta kilpailun lisääntyminen. Esimerkkinä tällaisesta tukemisesta ovat innovaatioihin kannustavat t&k-tuet.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan yrityksille myönnettävät valtiontukiohjelmat tulee hyväksyttää Euroopan komissiossa. Euroopan yhteisöjen kilpailu- ja valtiontukisääntöjen näkökulmasta valtiontuet vääristävät aina jossain määrin kilpailua, mutta tukien soveltuvuus yhteismarkkinoille on perusteltua, jos tukien aikaansaamat positiiviset ulkoisvaikutukset, kuten työpaikat, innovaatiot ja alueiden kehittyminen, ovat suuremmat kuin kilpailun vääristymän aiheuttamat haitat. Suomessa myönnetyt yritystuet, maatalous pois lukien, ovat ministeriön mukaan olleet perinteisesti määrältään kohtuullisia ainakin suhteessa Euroopan unionin muihin jäsenvaltioihin. Lisäksi valtaosa tuista myönnetään ns. horisontaalisiin tavoitteisiin, jotka vääristävät kilpailua vähemmän kuin sektori- ja toimialakohtaiset tuet.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kilpailua vääristävät vaikutukset tulee arvioida erikseen kullakin alueella, usein tapauskohtaisestikin. Tämä johtuu siitä, että tukien taustalla vaikuttavat Euroopan unionin tason tukiohjelmat, joiden hyväksyttävyyden perusteet ja kilpailun vaikutusarviot pohjautuvat teoreettiseen ja ennen kaikkea makrotason analyysiin. Kilpailuvaikutusten arviointia edellytetäänkin sekä yleislakina toimivassa valtionavustuslaissa (688/2001) että laissa yritystuen yleisistä ehdoista (786/1997), jonka 5 §:ssä velvoitetaan tuenantaja yritystukipäätöksen yhteydessä selvittämään tuettavaan hankkeeseen annettavan julkisen rahoituksen kilpailuvaikutukset.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# KILPAILUN EDISTÄMINEN JA KILPAILUN ESTEET

Toimiva taloudellinen kilpailu on tärkeää yritysten, kuluttajien sekä koko kansantalouden kannalta. Toimivassa taloudellisessa kilpailussa yrityksillä on vapaus päästä markkinoille ja vapaus lainsäädännön sallimissa rajoissa myös päättää toimintatavoistaan ja kilpailukeinoistaan. Yritysten asiakkailla puolestaan on mahdollisuus valita tarjolla olevista vaihtoehtoisista tuotteista ja palveluista parhaana pitämänsä. Kilpailu menestyksestä markkinoilla motivoi toimintatapojen tehostamiseen sekä uusien tuotteiden ja palvelujen kehittämiseen. Toimiva kilpailu kotimaassa edistää yritysten menestymismahdollisuuksia myös kansainvälisessä kilpailussa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että toimivasta kilpailusta markkinoilla huolehditaan jatkossakin.

Toimivan taloudellisen kilpailun aikaansaamisessa tärkeitä tekijöitä ovat sekä kilpailun edistämiseen että kilpailun esteiden purkamiseen tähtäävät toimenpiteet. Kilpailun edistäminen pitää sisällään tiedon jakamista ja valistamista. Parhaimmillaan se ehkäisee jo ennalta kilpailua estävien kilpailunrajoitusten käyttöä. Koska kilpailunrajoituksiakin kuitenkin esiintyy, pitää kilpailuviranomaisilla olla käytössään tarvittavat työkalut niiden poistamiseksi, mikä nopeasti muuttuvassa nyky-yhteiskunnassa asettaa erityisiä vaatimuksia mm. lainsäädännön ajantasaisuudelle. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi kilpailuviranomaisten tehokkaan työn takaamiseksi harkita säädösmuutoksia kilpailunrajoituslain osalta henkilötodistajakysymyksissä ja julkisuuslain osalta kilpailuasioiden asiakirjojen salassapitokysymyksissä.

Jotta kilpailu markkinoilla olisi toimivaa, on myös viranomaistoiminnan oltava laadukasta. Laadukkaan toiminnan yhtenä mittarina on pidettävä asioiden käsittelyaikoja viranomaisessa. Kilpailuasioiden käsittelyajat Kilpailuvirastossa ja markkinaoikeudessa ovat pitkiä. Tilanne ei helpottune tulevaisuudessakaan, sillä vaativien kilpailunrajoitusasioiden määrä kasvaa entisestään. Valtiontilintarkastajat ovat huolestuneita resurssien niukkuuden aiheuttamista toiminnan viivästymisistä, sillä pitkittyvät selvitykset ja asioiden käsittelyn ruuhkautuminen heikentävät kilpailun valvonnan tosiasiallista tehoa, minkä lisäksi niillä on myös merkittävä vaikutus yritysten ja yrittäjien oikeusturvaan.

Kilpailua edistettäessä ja kilpailun esteitä purettaessa on tärkeää ottaa huomioon kuluttajat ja heidän etunsa. Tietyt asiat, kuten välttämättömyyspalvelut, on turvattava kuluttajille lainsäädännön keinoin, pelkkä toimiva kilpailu ei riitä niiden saannin varmistamiseen. Julkisen sektorin toiminnan avaaminen kilpailulle tilanteessa, jossa tuottajia ei ole riittävästi kilpailun aikaansaamiseksi, ei ole tarkoituksenmukaista. Se voi päinvastoin heikentää kuluttajien asemaa, jos palvelu jää jatkossa kokonaan tuottamatta. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä sitä, että julkisen sektorin toimintojen avaaminen kilpailulle tapahtuu suunnitellusti, huolelliseen harkintaan pohjautuen ja sillä saavutettava yksityinen hyöty sekä siitä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset punnitaan.

Onnistunut tuotteiden ja palvelujen kilpailutus edellyttää sekä kilpailuttajalta että kilpailutukseen osallistuvilta tarjouksen tekijöiltä ammattitaitoa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että kilpailuttamiskoulutusta saavat sekä virka- ja luottamusmiehet että tarjouksia tekevät yritykset ja järjestöt. Kilpailutuksen pitää olla läpinäkyvä ja kontrolloitavissa oleva prosessi. Toisaalta läpinäkyvyyttä vaaditaan myös tilanteissa, joissa kilpailua ei ole eikä kilpailuttamista siten pystytä järjestämään tietyllä alalla vallitsevien oligopolististen markkinoiden vuoksi.

Kilpailun toimimattomuudessa ei aina ole kysymys yritysten itsensä aiheuttamista kilpailunrajoituksista, sillä markkinoiden toimintaa voivat haitata myös lakien, asetusten, hallinnollisten määräysten sekä viranomaisten toimintatapojen sisältämät julkiset kilpailunrajoitukset. Julkiset kilpailunrajoitukset ovat viime vuosina vähentyneet sääntelyn purkamistoimenpiteiden seurauksena. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että julkisiin kilpailunrajoituksiin kiinnitetään huomiota ja että toimenpiteitä niiden vähentämiseksi jatketaan. Tähän liittyen tärkeää on mm. lainsäädännön kilpailuvaikutusten arvioinnin kehittäminen, jota koskevan projektin käynnistymistä valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä.

Julkinen sektori voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja kilpailuasetelmaan myös osallistumalla itse markkinoille yksityisten elinkeinonharjoittajien rinnalla. Tämä ei ole aina ollut ongelmatonta, sillä monesti julkisen sektorin toimija on voinut hyödyntää erityisasemaansa tavalla, joka on saattanut yksityiset elinkeinonharjoittajat heikompaan asemaan. Toisaalta julkinen sektori on myös auttanut yksityisiä elinkeinonharjoittajia myöntämällä heille tukia ja erilaisia muita etuisuuksia, kuten esim. vapautuksen työnantajan sosiaaliturvamaksusta, mitä käsitellään tarkemmin matkailun edistämistä koskevassa osuudessa. Tukia myönnettäessä on aina huomioitava kilpailutilanne ja pyrittävä minimoimaan julkisen tuen kilpailua vääristävät vaikutukset. Valtiontilintarkastajat pitävät erittäin tärkeänä, että kilpailuneutraliteetti toteutuu julkisen sektorin ja yksityisten elinkeinonharjoittajien toimiessa samoilla markkinoilla.

Valtiontilintarkastajat yhtyvät OECD:n Suomea koskevassa maaraportissa esitettyyn toimenpide-ehdotukseen, jonka mukaan viranomaisten lakisääteiset tehtävät eli ei-kilpailullinen viranomaistoiminta pitäisi hoitaa selkeästi erillään julkisen sektorin markkinaehtoisesta toiminnasta. Tämän lisäksi valtiontilintarkastajat huomauttavat, että valtion puolella liikelaitostamista ja yhtiöittämistä on toteutettu enemmän kuin kunnissa, minkä vuoksi valtiontilintarkastajat peräänkuuluttavat mahdollisuutta keskusteluun, tarvitaanko kunnallista liiketoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Tämä olisi omiaan edistämään kilpailunäkökohtien parempaa esiintuomista kuntatasolla ja luomaan selkeämmän juridisen pohjan liikelaitostamisvaihtoehtojen harkinnalle.

# Matkailun edistäminen

Matkailu on Suomessa suhteellisen nuori, mutta silti merkittävä elinkeino. Matkailu koostuu useista toimialoista, joista keskeisimpiä ovat liikenne-, majoitus- ja ravitsemissektorit. (http://www.ktm.fi 2.5.2005.) Tästä syystä myös matkailun vaikutukset ovat laaja-alaisia. Matkailun kehittämistä ohjaa valtioneuvoston periaatepäätös Suomen matkailupoliittisista linjauksista. Periaatepäätöksessä matkailupolitiikan tavoitteeksi asetetaan kysyntälähtöinen, taloudellisesti tuottava ja itsekannattava matkailuelinkeino, joka on entistä kilpailukykyisempi sekä kotimaisilla että kansainvälisillä markkinoilla. Matkailun edistämistehtävää varten on Matkailun edistämiskeskus, jonka päätehtävänä on markkinoida Suomen matkailutarjontaa ulkomailla. Ilman aktiivisia matkailun edistämistoimenpiteitä Suomen on vaikea menestyä yhä kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa matkailusektorilla.

Valtiontilintarkastajat ovat tarkastelleet Suomen matkailun kehittymistä 2000-luvulla sekä matkailun edistämisen toimenpiteitä. Valtiontilintarkastajat ovat myös arvioineet matkailuelinkeinon saamaa julkista tukea, joka suunnataan matkailuun suurimmaksi osaksi työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä maakuntien liittojen kautta.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet matkailuasioista selvityksen kauppa- ja teollisuusministeriön ohella Matkailun edistämiskeskukselta, viideltä työvoima- ja elinkeinokeskukselta (Etelä-Savo, Keski-Suomi, Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi), neljältä maakunnan liitolta (Etelä-Savo, Keski-Suomi, Lappi ja Varsinais-Suomi), viideltä kaupungilta (Jyväskylä, Mikkeli, Oulu, Rovaniemi ja Turku) sekä Suomen Matkailuelinkeino SME ry:ltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 13.10.2005.

## Matkailun tiedonhankintamenetelmät

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan matkailualan kehitystä seurataan Suomessa majoitustilaston, rajahaastattelututkimuksen, matkustustaseen ja matkailun satelliittitilinpidon avulla. Ministeriön mukaan kaikkien edellä mainittujen tiedonkeruumenetelmien tuottamat tiedot ovat luotettavia. Majoitustilasto laaditaan rekisteröityjen majoitusliikkeiden yöpymisvuorokausista, kapasiteetista, kapasiteetin käyttöasteesta ja majoitusmyynnistä. Majoitustilasto on matkailun seurannassa ja suunnittelussa yleisimmin käytetty tilastolähde. Majoitustilaston heikkoutena on kuitenkin se, että rekisteröimätön majoituskapasiteetti jää tilastoinnin ulkopuolelle. Parhaillaan on valmisteilla majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskeva laki, joka voimaan tullessaan laajentaa majoitusliikkeen asiakkaasta tehtävää ilmoitusvelvollisuutta koskemaan hotellien ohella myös maatilamatkailua, aamiaismajoitusta sekä leirintäalueita ja muuta ammattimaisesti harjoitettua majoitustoimintaa. Uudet vaatimukset tulevat täsmentämään tietoja majoitusvuorokausien kokonaismääristä.

Rajahaastattelututkimuksessa haastatellaan vuosittain 25 000–45 000 Suomesta poistuvaa ulkomaista matkailijaa. Rajahaastattelututkimusta tehdään matkailun seurantaa, suunnittelua ja tulosten mittaamista varten. Matkustustase laaditaan puolestaan pitkälti rajahaastattelututkimuksen tietojen pohjalta. Matkustustaseesta saadaan tiedot Suomen matkailutuloista ja -menoista maittain vuositasolla sekä vuosineljänneksittäin. Suomalaisten osalta matkailumenot arvioidaan Suomalaisten matkat -selvityksen pohjalta.

Uusin tietolähde matkailun taloudellisten ja työllisyysvaikutusten selvittämisessä on matkailun satelliittitilinpito. Se on tilas-

tojärjestelmä, jossa matkailun taloudellista ja työllistävää vaikutusta tarkastellaan ensimmäistä kertaa kattavasti kansantalouden tilinpidon menetelmillä. Vuoden 2005 alusta alkaen matkailun satelliittitilinpidosta on tullut säännöllinen Tilastokeskuksen tutkimus. Matkailun satelliittitilinpidon järjestelmä on kehitetty kansainvälisessä yhteistyössä. Euroopan unionissa sillä on keskeinen asema komission matkailullisten tavoitteiden seurannassa. Unionin tilastotoimisto Eurostat onkin pyytänyt jäsenmaita lisäämään matkailun satelliittitilinpidon säännöllisen tilastoinnin piiriin.

## Matkailun kehitys

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja Matkailun edistämiskeskuksesta saatujen tietojen mukaan suomalaisten kotimaanmatkailu on majoitusliikkeiden yöpymisillä mitattuna pysynyt suurin piirtein samalla tasolla koko 2000-luvun ajan. Vapaa-aikaan liittyvät yöpymiset ovat hieman kasvaneet, kun taas vastaavasti työhön liittyvät yöpymiset ovat vähentyneet. Kaikkiaan suomalaisten yöpymisiä kotimaan majoitusliikkeissä rekisteröitiin alustavien tietojen mukaan 10 890 374 tammi-lokakuussa 2004. Suomalaisten tekemät ulkomaanmatkat vähenivät n. 5 %:lla vuodesta 2000 vuoteen 2003. Vähennys kohdistui lähinnä vapaa-ajan risteilyihin.

Suomeen ulkomailta suuntautuva matkailu on kasvanut hyvin hitaasti, ja joidenkin markkina-alueiden osalta se on jopa vähentynyt. Vähennystä on tapahtunut mm. naapurimaiden Ruotsin ja Venäjän osalta. Taustasyynä Suomeen suuntautuvan matkailun hitaalle kehitykselle v. 2000–03 on koko globaalin matkailun hidas kasvu. Maailman matkailujärjestö WTO:n mukaan kansainväliset matkailijoiden saapumiset kasvoivat maailmanlaajuisesti vain 0,8 % vuosien 2000–03 aikana. Kansainvälisen matkailun hitaan kasvun syitä ovat vuoden 2001 terroriteot Yhdysvalloissa, taloudellinen laskusuhdanne, Irakin sota sekä vuoden 2003 SARS-epidemia. Suomen tulokseen, erityisesti venäläisten matkailijoiden osalta, on vaikuttanut euron korkea kurssi, joka on heikentänyt Suomen kilpailukykyä venäläisten matkakohteena.

Yleisesti ottaen terrorismin ja SARSin kaltaisilla ilmiöillä on toistaiseksi ollut vain vähäinen vaikutus Suomeen suuntautuvaan matkailuun. Tähän on osaltaan vaikuttanut syyskuun 2001 jälkeinen suuntaus, joka suosii mannerten sisäistä matkailua mannerten välisten kaukomatkojen sijasta. Kasvu Suomen matkailuun tulee ensisijaisesti Euroopasta, jossa Suomi koetaan turvalliseksi ja rauhalliseksi matkakohteeksi.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu Suomen matkustustaseen kehitys 2000-luvulla.

**Taulukko 2. Suomen matkustustase v. 2000–03, milj. €**

| Vuosi | Tulot | Indeksi 2000=100 | Menot | Indeksi 2000=100 | Tase | Indeksi 2000=100 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2000** | 1 528,5 | 100 | 2 009,2 | 100 | –480,7 | 100 |
| **2001** | 1 608,9 | 105 | 2 070,3 | 103 | –461,4 | 96 |
| **2002** | 1 663,7 | 109 | 2 118,5 | 105 | –454,8 | 95 |
| **2003** | 1 655,7 | 108 | 2 150,2 | 107 | –494,5 | 103 |

Lähde: Kauppa- ja teollisuusministeriö, Matkailun edistämiskeskus

Sekä kauppa- ja teollisuusministeriön että Matkailun edistämiskeskuksen mukaan matkustustaseen kehitys on ollut suhteellisen rauhallista 2000-luvulla. Molemmat tahot korostavat, että kansainvälisesti katsoen merkille pantavaa Suomen matkustustaseessa on sen alijäämän pienuus. Esimerkiksi v. 2003 taseen alijäämä oli Suomessa n. 0,5 mrd. €, kun se Ruotsissa oli vastaavana ajankohtana 2,7 mrd. €.

Matkailun satelliittitilinpidon mukaan Suomessa kulutettiin matkailuun v. 2003 yhteensä 8,6 mrd. €, josta ulkomaisten matkailijoiden kuluttama osuus oli n. 27 %. Luku kattaa majoitus- ja ravitsemispalvelut, henkilöliikenteen, matkatoimistopalvelut,

kulttuuri- ja virkistyspalvelut, polttoaineet, ostokset sekä muut sekalaiset matkailuun liittyvät kulut. Luku sisältää myös suomalaisten ulkomaanmatkustukseen käyttämät varat siinä määrin, kuin ne tulevat suomalaisten yritysten kassaan esim. lentolipputuloina. Tätä tuoreempia tietoja matkailun satelliittitilinpidosta ei ole saatavilla. Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota Suomen Matkailuelinkeino SME ry, joka antamassaan selvityksessä pahoittelee matkailun satelliittitilinpidon tietojen hidasta valmistumista ja toivoo järjestelmää kehitettävän niin, että tulosten aikaansaaminen nopeutuisi huomattavasti nykyisestä. Muutoin Suomen Matkailuelinkeino ry pitää matkailun satelliittitilinpitoa merkittävänä tietolähteenä pyrittäessä selvittämään matkailun taloudellisia ja työllisyysvaikutuksia. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan tarkempia ja reaaliaikaisempia matkailun tilastomenetelmiä kehitetään parhaillaan mm. Tilastokeskuksen ja sisäasiainministeriön kanssa.

Matkailun edistämiskeskuksen mukaan matkailun satelliittitilinpidon aikaistaminen edellyttäisi koko kansantalouden tilinpidon aikaistamista, mikä ei ole realistista. Matkailun edistämiskeskuksen mielestä nykyistä aikataulua ei voida pitää kovinkaan hitaana, kun otetaan huomioon matkailun satelliittitilinpidon ja kansantalouden tilinpidon laajuus. Lisäksi on huomioitava, etteivät matkailun satelliittitilinpidossa esitettävät luvut muutu kovinkaan paljon vuositasolla. Jos on tarvetta saada matkailun satelliittitilinpidon tunnuslukuja päivitettyä nopeammin, on Matkailun edistämiskeskuksen mukaan mahdollista kehittää laskentamalli, jolla keskeiset tunnusluvut voidaan päivittää käyttämällä hyväksi uusimpia, kapeammalla otannalla kerättyjä lukuja matkailutuloista. Tulos ei olisi yhtä täsmällinen kuin varsinaisessa matkailun satelliittitilinpidossa, mutta se antaisi kuitenkin tietoja kehityksen suunnasta.

Vuoden 2004 alustavien tietojen mukaan tammi-lokakuussa 2004 majoitusliikkeissä Suomessa yöpyi yhteensä 3 822 940 ulkomaalaista, mikä oli 1,2 % vähemmän kuin vuotta aiemmin. Matkailun edistämiskeskuksen ja kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kansainvälisen matkailun kehitykseen verrattuna Suomen tulos vuoden 2004 osalta ei ole hyvä, sillä vuodesta 2004 näyttää tulevan erittäin hyvä vuosi kansainvälisessä matkailussa ja tulokset ovat hyviä kaikilla mantereilla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Suomen osuus kansainvälisestä matkailusta on n. 0,41 %. Naapurimaita lukuun ottamatta Suomen markkinaosuus eri maiden ulkomaille suuntautuvasta matkailusta on hyvin pieni. Usean tutkimuksen mukaan Suomen potentiaali on kuitenkin huomattavasti suurempi kuin toteutuneet luvut. Maailman matkailujärjestön kasvuennusteen mukaan ulkomaisten yöpymisten määrä Suomessa voi nousta vuoden 2003 lukujen pohjalta 5,53 miljoonaan v. 2010. Eräiden muiden ennusteiden mukaan luku voisi olla 6,03 miljoonaakin. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen matkailupoliittisista linjauksista on ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun määrälliseksi tavoitteeksi vuoteen 2010 mennessä asetettu 7 miljoonaa rekisteröityä yöpymisvuorokautta vuosittain. Matkailun edistämiskeskuksen mukaan Suomeen suuntautuvan matkailun kasvu tulee ensisijaisesti Euroopasta ja Aasiasta. Taloudelliset suhdanteet, poliittiset konfliktit, luonnonkatastrofit ja väestön ikärakenne Euroopassa on otettava ennustetussa kehityksessä epävarmuustekijöinä huomioon.

Kauppa- ja teollisuusministeriö luonnehtii maailman matkailujärjestön kasvuennustetta Suomen matkailusta todellisen tuntuiseksi. Ministeriön arvion mukaan matkailun kehitykseen vaikuttavat eniten turvallisuustekijät ja maailmantalouden kehitys. Potentiaalisiin matkailijoihin voidaan vaikuttaa markkinointitoimenpiteillä erityisesti Euroopassa, jossa lomamatkojen volyymi on suuri ja Suomen osuus matkoista vielä pieni. Tosin Matkailun edistämiskeskus huomauttaa selvityksessään, että lähivuosina Euroopan unionin uusien jäsenmaiden hintataso kiristää kilpailutilannetta juuri Suomen kannalta tärkeimmillä ulkomaisten matkailijoiden lähtöalueilla Euroopassa. Aasian maista tärkeää on Kiinan valtava potentiaali, joka suuntautuu ensisijaisesti Eurooppaan. Suomen pitää ponnistella saadakseen Kiinan matkailijapotentiaalista oman osansa.

Kansantalouden kannalta olisi kannattavinta lisätä nimenomaan ulkomaista matkailua Suomeen, sillä ulkomainen

matkailukysyntä ei poista kotimaista matkailukysyntää, vaan on suora tulolisäys kansantalouteen. Kotimaiseen matkailukysyntään panostaminen ei ole yhtä kannattavaa, koska kotimaisen matkailukysynnän kasvu on kansantalouden näkökulmasta ainoastaan kulutuksen siirtämistä. (Matkailun satelliittitilinpito ja aluetaloudelliset vaikutukset. KTM Rahoitetut tutkimukset 4/2005.)

### Matkailun painopistealueet

Matkailun edistämiskeskuksen ja kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan painopistealueita matkailun edistämisessä ovat päätuoteryhmien markkinoiminen sähköisessä ja painetussa mediassa kuluttajille sekä maittain valitut ja kohdennetut myynninedistämistoimenpiteet matkanjärjestäjille. Tärkeimmiksi kohdemaiksi on valittu Saksa, Venäjä, Iso-Britannia, Ruotsi ja Alankomaat, seuraavaksi tärkeimpien maiden ryhmään kuuluvat puolestaan Ranska, Italia, Japani, Sveitsi, Espanja, Viro ja Norja. Markkinointitoimenpiteet ja niiden kohdennukset optimoidaan markkinatutkimusten avulla.

Tuotemarkkinoinnin painopisteenä on Suomen kesämatkailun imagon ja matkailijamäärien nostaminen Saksassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Venäjällä. Tähän liittyy olennaisesti myös vaikuttaminen Suomen kesämatkatuotteiden tuotekehitykseen sekä matkailukeskittymien kehittymiseen. Kesämatkatuotteista keskitytään erityisesti kesäaktiviteetteihin, maaseutulomiin sekä kiertomatkoihin, joista viimeksi mainittu on erityinen painopistetuote. Tavoitteena on saada syntymään matkailukeskittymiä Lapin hiihtokeskusten tapaan myös muualle Suomeen.

Toinen tuotemarkkinoinnin painopiste on lumilomailu. Lumilomien ulkomainen kysyntä kohdistuu ensisijaisesti Lappiin, mutta myös Keski- ja Itä-Suomen varmalumiset alueet ovat kasvattaneet kävijämääriään.

Suomen Matkailuelinkeino ry:n mukaan Suomen talven markkinointi on onnistunut viime vuosikymmenen aikana erinomaisesti, kun taas kesämatkailun markkinointi ei ole saavuttanut yhtä hyviä tuloksia, sillä ulkomaalaisten matkailijoiden määrät ovat jääneet vähäisiksi. Kesäkauden vetovoiman parantamiseksi Suomen Matkailuelinkeino ry on esittänyt koulujen lomien uutta ajoitusta siten, että kesälomia myöhennettäisiin nykyisestä pari viikkoa. Perusteluna ehdotukselle on ollut se, että matkailukausi Suomessa katkeaa nykyisellään elokuun puolessa välissä koulujen alkamiseen, vaikka Euroopan lomakausi on parhaimmillaan. Pelkästään ulkomaalaisia matkailijoita varten kesäsesongin palveluita ei kannata tarjota, joten lomien myöhentäminen toisi tarvittavaa lisävolyymiä matkailuun. Opetusministeriössä on selvitetty koulujen työ- ja loma-aikojen mahdollisia muutoksia. Toukokuussa 2005 valmistuneessa selvityksessään ministeriö päätyi kuitenkin pysyttämään koulujen kesälomien alkamis- ja päättymisajankohdat ennallaan. (Opetusministeriön tiedote 23.5.2005.)

Lapin liiton näkemyksen mukaan matkailun kehittämisessä ei riitä pelkkä tuotekehitys ja markkinointi, vaan kehittämistyön pitää olla kokonaisvaltaista. Tämä edellyttää panostamista mm. kohteiden saavutettavuuden parantamiseen sekä huolelliseen maankäyttöön ja infrastruktuurin kehittämiseen matkailukohteiden oikean mitoituksen, toimivuuden ja riittävän palveluvarustuksen takaamiseksi. Myös ympäristön kehittämiseen ja maisemasuunnitteluun pitää kiinnittää huomiota.

Lapin liiton mukaan Suomen matkailukehitys on vahvasti polarisoitumassa: maa jakaantuu toisaalta menestyviin alueisiin ja toisaalta alueisiin, joilla kehitystä ei tapahdu. Tulosta on saavutettu niissä tapauksissa, joissa kehittämistoiminta on systemaattista ja perustuu yhdessä elinkeinon kanssa laadittuun pitkän aikavälin strategiaan, joka ohjaa kehittämisrahoitusta.

Valtioneuvosto on antanut erillisen periaatepäätöksen toimintaohjelmasta luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun kehittämiseksi (13.2.2003). Periaatepäätöksessä todetaan mm., että luontomatkailua edistetään tärkeänä osana koko matkailuelinkeinon kehittämistä. Periaatepäätös sisältää 30 toimenpidettä, joista useat on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan toteutettu ja osaa ollaan parhaillaan työstämässä. Ministeriön mukaan luonto on tärkein Suomen matkailun vetovoimatekijä ja sen kehittäminen on osa kaikkia eritasoisia matkai-

luohjelmia. Matkailun edistämiskeskuksen toimintastrategiassa luontomatkailua ei kuitenkaan ole nostettu esille matkailun päätuoteryhmissä.

Matkailun edistämiskeskuksen mukaan luonto on Suomen merkittävä vetovoimatekijä. Luontoon liittyvät palvelut pitää paketoida ja yhdistää laadukkaisiin majoitus- ja muihin oheispalveluihin erilaisten asiakasryhmien toiveiden ja tarpeiden mukaan. Asiakaslähtöisyys on tässäkin tapauksessa tuotteistamisessa tärkeää. Luonnosta on voitava nauttia viettämällä siellä lomaa aktiivisesti tai muutoin hyvinvointia edistävästi.

## Matkailun edistämisen toimijat ja toimenpiteet

### *Alueelliset toimijat*

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan päävastuu matkailun kehittämisestä kuuluu alueellisille toimijoille. Keskeisessä asemassa alueiden kehittämisessä ovat maakuntien liitot, jotka vastaavat alueellisesta kehittämisestä aluekehityslain mukaisesti sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset, jotka ohjaavat tukien avulla matkailun kehittämistä. Näiden lisäksi matkailun kehittämis- ja markkinointitehtävissä toimii alueellisia matkailuorganisaatioita, seutukunnallisia ja kunnallisia yrityskehityskeskuksia sekä ammattikorkeakouluja ja muita oppilaitoksia. Myös kuntien panos matkailun toimintaedellytyksiin on suuri, sillä kunnat rahoittavat matkailun markkinointia ja neuvontaa sekä kehittämissuunnitelmien laatimista, tukevat matkailuyrityksiä lainoin, takauksin ja pääomasijoituksin ja osallistuvat matkailua tukevan infrastruktuurin rakentamiseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan lähes jokaiseen maakuntaan on laadittu oma maakunnallinen matkailustrategia. Esimerkiksi Lapin liiton antamassa selvityksessä todetaan Lapin matkailun kehittämisen perustuvan vuodet 2003–06 kattavaan maakunnalliseen matkailustrategiaan, jonka tehtävänä on koordinoida kehittämiseen kohdistettavaa julkista tukea, lisätä tuen vaikuttavuutta sekä parantaa matkailuelinkeinon toimintaympäristöä ja kilpailukykyä. Lapin matkailustrategian lähtökohtia ovat matkailukeskusvetoisuus, ympärivuotisuus, kansainvälistyminen sekä toimijoiden yhteistyö ja hankekoordinaatio. Kehityksen seurantaa varten on asetettu päämääristä johdetut, selkeät määrälliset tavoitteet mm. rekisteröityjen yöpymisten kasvulle.

### *Matkailun edistämiskeskus*

Matkailun edistämiskeskus on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen virasto. Se on valtakunnallinen matkailun asiantuntija ja kansainvälinen toimija, jonka tehtävänä on edistää Suomeen suuntautuvaa matkailua ja kehittää kotimaanmatkailua. Kotimaanmatkailun kehittämisellä Matkailun edistämiskeskus tarkoittaa sellaisen tuotekehitystoiminnan tukemista, jonka tuloksena syntyy myös ulkomailla tapahtuvaan markkinointiin soveltuvia tuotteita ja tuotekokonaisuuksia. Matkailun edistämiskeskuksella on ulkomailla kaikkiaan viisitoista toimistoa. Yhteistyötä matkailuasioissa tehdään Suomen ulkomaanlähetystöjen kanssa sekä jossakin määrin myös Finpron kanssa. Tämän lisäksi Matkailun edistämiskeskuksella on ulkomailla runsaasti yhteistyökumppaneita, kuten matkanjärjestäjiä, isoja matkatoimistoja, kuljetusyhtiöitä sekä mainostoimistoja. Kansainvälinen yhteistyö on tärkeä osa matkailun edistämistä.

Matkailun edistämiskeskuksella on vuosiksi 2004–07 laadittu toimintastrategia. Tavoitteeksi on asetettu ulkomaisten matkailijoiden yöpymismäärien ja sen myötä heidän tuomiensa tulojen kasvu n. 3–4 % vuodessa. Rajahaastattelututkimuksen tulosten perusteella on voitu kohtuullisen luotettavasti osoittaa, että keskimäärin jokainen matkailumarkkinointiin ulkomailla sijoitettu euro tuo kymmenen euroa Suomelle ja tästä summasta kertyy edelleen valtiolle erilaisina veroina ym. n. 40 %.

Matkailun edistämiskeskuksen mukaan keskeinen elementti matkailun edistämisessä on markkinointi ulkomailla. Markkinointia toteutetaan monenlaisilla kampanjoilla, minkä lisäksi Matkailun edistämiskeskus osallistuu lukuisille kansainvälisille messuille, järjestää ulkomaisille matkanjärjestäjille tutustumiskäyntejä Suomeen ja toteuttaa suuria myyntitapahtumia Suomessa sekä pienimuotoisempia tapahtumia ulkomailla. Ulkomaisten matkanjärjestäjien kanssa teh-

tävä myynnin edistämistyö on myös erittäin tärkeää.

Tärkein tavoite markkinoinnissa on saattaa markkinointiviestinnän keinoin Suomi matkailumaana kuluttajien tietoisuuteen. Pääkohderyhmänä markkinointiviestinnässä ovat kuluttajat, joiden matkapäätöksiin pyritään vaikuttamaan eri medioita käyttäen. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan painopiste on siirtymässä sähköiseen mediaan sen edullisuuden, ajantasaisuuden, monipuolisuuden ja kaupallisuuden vuoksi. Myynninedistämistoimenpiteet kohdistetaan puolestaan etupäässä matkanjärjestäjiin, joiden kautta suurin osa Suomeen tulevista matkailijoista erityisesti talvisaikaan saapuu.

Matkailun edistämiskeskus pitää tärkeänä, että Suomi panostaa entistä enemmän matkailutarjonnan näkyvään, konkreettiseen mainontaan. Tämä on tärkeää, koska nykyisin kuluttaja joutuu niin voimakkaan matkailumainonnan kohteeksi, että ilman näkyvyyttä tiedotusvälineissä ja muussa julkisuudessa maa on auttamatta hävinnyt taistelun matkailijoista. Matkailun edistämiskeskuksessa on kehitetty panos-tuotos-malli, jolla voidaan analysoida ja verrata eri markkina-alueilla saavutettua matkailutuloa markkinointipanokseen. Tämä edesauttaa Matkailun edistämiskeskuksen mukaan markkinointitoimenpiteiden suuntaamista mahdollisimman tehokkaasti.

Ulkomailla tapahtuvan markkinoinnin ohella toinen keskeinen tehtävä Matkailun edistämiskeskuksen toiminnassa ovat markkinatutkimukset ja muun markkinatiedon hankkiminen, jalostaminen ja jakelu Suomessa. Tutkimuksen painopistettä on Matkailun edistämiskeskuksen mukaan viime vuosina siirretty määrällisestä ja tapahtuneita asioita toteavasta tutkimuksesta laadullisiin ja mahdollisuuksia kartoittaviin tutkimuksiin.

Matkailun edistämiskeskus on kiinnittänyt huomiota myös matkailupalvelujen laadun kehitykseen ja käynnistänyt Laatutonni-nimisen systemaattisen matkailupalveluiden laadunkehittämisohjelman. Ohjelman on tähän mennessä käynyt läpi runsaat 300 yritystä. Matkailun edistämiskeskuksen mukaan vuodesta 2006 alkaen sen ulkomaisiin kampanjoihin ei enää pääse mukaan, ellei yritys osallistu Laatutonniin tai muuhun systemaattiseen laadunkehitystyöhön.

### *Ministeriöiden toiminta*

Vastuu matkailupolitiikasta ja matkailun yleisestä kehittämisestä on kauppa- ja teollisuusministeriöllä. Ministeriön markkinaosasto koordinoi eri ministeriöiden välistä matkailuyhteistyötä, edistää valtakunnallista ja alueellista yhteistyötä matkailun kehittämis- ja rahoituskysymyksissä sekä toteuttaa laaja-alaisia matkailuelinkeinon tutkimushankkeita. Markkinaosasto myös vastaa matkailua koskevan lainsäädännön valmistelusta ja koordinoinnista sekä valtioiden välisistä matkailusuhteista.

Vaikka matkailu kuuluukin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan, matkailuun liittyviä asioita hoidetaan myös muiden ministeriöiden, esim. liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloilla. Ministeriöt ovatkin perustaneet MiniMatka-nimisen epävirallisen yhteistyöryhmän, joka käsittelee laajasti matkailuasioita. Suomen ulkomaan edustustoilla on oma roolinsa matkailun edistämisessä Suomi-kuvan luomisen ja ylläpidon muodossa. Edustustot mm. tukevat asemamaissa toteutettavia matkailuhankkeita ja tuottavat tietoa matkailusta.

## Toiminnan kehittämistarpeet

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan menettelyt ja toiminnot matkailun edistämisessä ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Matkailun edistäminen on muuttunut kaikilla tasoilla ammattimaisemmin hoidetuksi toimenpiteiden perustuessa tutkittuun tietoon, virallisiin tilastoihin ja eri markkina-alueilla tehtyihin asiakastutkimuksiin. Ennakoinnista ja tulevaisuudentutkimuksesta on myös tullut matkailun edistämistoimintaan liittyvän suunnittelun osia. Lisäksi tuotteita kehitetään asiakaslähtöisesti, markkinointi kohdennetaan valituille segmenteille, yhteistyö eri toimijoiden kesken on tiivistynyt ja toimintojen panos-tuotos-suhde on parantunut. Laadusta on tullut yksi keskeisimmistä kysymyksistä matkailun edistämisessä.

Matkailumarkkinointia voidaan kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan vielä tehostaa mm. tarkentamalla segmentointia ja varmistamalla yhteistyöllä asiakaslähtöisen tuotteistuksen, markkinoinnin ja myynnin katkeamaton ketju. Samalla voidaan tehostaa tieto- ja varausjärjestelmien hyötykäyttöä sekä teknistä yhteensopivuutta ja valmiutta liittyä kansallisiin tai kansainvälisiin matkailuportaaleihin näkyvyyden varmistamiseksi. Kokonaismarkkinointia voidaan lisäksi vielä tehostaa käyttämällä jälkimarkkinointia paremmin hyväksi esim. teknologiaa hyödyntäen.

Matkailun edistämistyötä voitaisiin ministeriön mielestä edelleen kehittää mm. yhteistyön lisäämisen ja matkailutoimintojen paremman keskittämisen avulla. Tärkeää olisi myös huomioida entistä paremmin yrittäjien mukanaolo kaikessa heitä koskevassa matkailuun liittyvässä toiminnassa. Kilpailijoiden toiminnan systemaattisempi seuranta sekä matkailuklusterin monipuolisempi yhdistäminen muihin toimialoihin voisi tuottaa uusia ideoita matkailuun. Myös liiketoiminnallisen näkökulman kehittäminen ja asiantuntijuuden lisääminen kaikilla matkailun toimijatasoilla on ministeriön mukaan tärkeää.

Tulevaisuudessa koko matkailuelinkeinon kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat työvoiman saatavuus ja työtehtävien osaamistarpeet. Väestön ikääntyessä työvoima vähenee ja samalla kilpailu osaavasta työvoimasta lisääntyy. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan jo nyt matkailutoimialalla esiintyy työvoiman saatavuusongelmia. Tämä koskee erityisesti pk-sektorin yrityksiä, joilla on vaikeuksia löytää hyvää, koulutettua työvoimaa osin kausiluonteisiin tehtäviin. Suomen matkailu on edelleen hyvin kausiluonteista, minkä vuoksi monet alan suorittavan tason tehtävät eivät ole kokoaikaisia.

Parhaillaan on meneillään opetusministeriön käynnistämä ja Haaga Instituutin ammattikorkeakoulussa toteutettava matkailukoulutuksen määrällisten ja laadullisten koulutustarpeiden ennakointiprojekti (MATKA 2020), jonka tavoitteena on ennakoida matkailualan koulutustarpeet vuosiin 2010 ja 2020 asti ottaen huomioon elinkeinon kehityksen. Varsinais-Suomen liitto toteaa selvityksessään, että matkailualan täydennys- ja lisäkoulutusta tarjotaan määrällisesti runsaasti, mutta koulutukseen ei olla tyytyväisiä. Liiton mukaan jo matkailuelinkeinossa työskentelevien koulutukseen ei ole paneuduttu riittävästi. Erityisesti kaivataan lyhytkestoista täsmäkoulutusta. Tutkintojen kehittämisessä tarvitaan nykyistä enemmän yhteistyötä matkailuelinkeinon kanssa, jotta tutkinnot saavat yleisen hyväksynnän matkailualalla.

## Matkailun julkinen tuki

Matkailuun suunnattua julkista tukea myöntävät useat tahot. Työvoima- ja elinkeinokeskusten yritys-, työvoima- ja maaseutuosastot myöntävät tukia yritysten investointeihin, yritystoiminnan ja toimintaympäristön kehittämiseen sekä koulutukseen ja tutkimukseen. Maakuntien liitot tukevat puolestaan matkailun kehittämishankkeita, yleismarkkinointia, neuvontaa, koulutusta ja tutkimusta. Matkailuyritykset voivat myös hakea Finnveran lainoja, takauksia ja vientitakuita. Lisäksi kunnat sekä alueelliset ympäristökeskukset ja lääninhallitukset voivat tukea matkailua. Ministeriöillä on myös mahdollisuus tukea yksittäisiä tutkimus- ja kehittämishankkeita. Matkailuun annettava tuki voi olla EU-osarahoitteista tai kokonaan kansallista rahoitusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ministeriön matkailutuet ohjautuvat pääsääntöisesti työvoima- ja elinkeinokeskusten kautta. Suoraan ministeriöstä voidaan tukea yksittäisiä tutkimushankkeita. Kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työvoima- ja elinkeinokeskusten matkailualan yrityksille myöntämien yritystukien vuotuinen määrä on viime vuosina ollut 5–7 milj. €. Matkailualan saama yritystuki kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalta ei ole kovin suuri. Esimerkiksi v. 2004 kauppa- ja teollisuusministeriö sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset myönsivät yrityskohtaisia tukia yhteensä 95 milj. €, josta matkailualan yritysten hankkeet saivat 7,1 milj. €. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esim. puutuoteteollisuutta harjoittavat yritykset saivat hankkeisiinsa samaan aikaan 20,8 milj. €.

Matkailun tukemisen tavoitteena on valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti se, että matkailuun suunnattu julkinen tuki käytettäisiin mahdollisimman

tehokkaasti. Rahoituspäätöksillä pyritään ensisijaisesti parantamaan nykyisiä matkailukohteita ja palvelutarjontaa, lisäämään kilpailukykyä sekä kehittämään matkailun liiketoimintaa. Uutta toimintaa tuettaessa huomiota kiinnitetään erityisesti innovatiivisten ja uutta kysyntää luovien matkailupalvelujen kehittämiseen. Tämän lisäksi kilpailutilanne otetaan huomioon.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan työvoima- ja elinkeinokeskusten tai kauppa- ja teollisuusministeriön myöntäessä yritystukia matkailuhankkeille keskeisenä lähtökohtana on parantaa jo toimivien yritysten ja matkailukeskittymien kilpailukykyä. Tuki suunnataan hankkeisiin, jotka monipuolistavat ja parantavat matkailualueiden ja -keskusten palvelutarjontaa sekä edesauttavat kasvua ja kansainvälistymistä. Matkailua tukevia ohjelmapalveluja tuettaessa kiinnitetään puolestaan huomiota alueen matkailupalvelujen kokonaistarjontaan, palvelujen tuotteistamis- ja verkottumismahdollisuuksiin sekä jakeluteihin. Ministeriön mukaan tukea suunnataan sellaisiin matkailualan yritysten hankkeisiin, joissa julkisella tuella on merkittävä vaikutus hankkeen toteutukselle. Tukemisen kriteerinä on myös hankkeen suuntautuminen ulkomaisen kysyntäpotentiaalin tavoittelemiseen. Pelkän kotimaisen, tavanomaisen kysynnän varaan perustuvia hankkeita ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi tukea. Myös alueen kilpailutilanne huomioidaan aina tukea myönnettäessä, eikä tukea myönnetä sellaisiin hankkeisiin, joiden arvioidaan vaarantavan olemassa olevien yritysten kilpailukykyä tai toimintaedellytyksiä. Alle kolmannes myönnetystä tuesta on kohdentunut v. 2000–04 uusien matkailualan yritysten perustamiseen. Tukea saaneista uusista yrityksistä suurin osa on ollut ohjelmapalveluyrityksiä. Yli puolet matkailualalle v. 2000–04 myönnetystä yritystuesta on kohdentunut Lappiin ja Pohjois-Pohjanmaalle.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksilta saatujen selvitysten mukaan matkailun tukemisen painotukset voivat vaihdella maan eri osissa. Tästä on esimerkkinä maaseutumatkailu, joka mm. Keski-Suomessa on maakunnallinen rahoituksen painopistealue. Myös Etelä-Savossa on matkailun julkista tukea kohdennettu paljon maaseutumatkailun kehittämiseen, kun taas Lapissa maaseutumatkailun kehittäminen ei ole rahoituksen pääkohde eikä painopistealue.

Matkailualalle myönnetyllä yritystuella on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan myötävaikutettu v. 2000–04 yhteensä yli 1 600 uuden työpaikan luomiseen ja yli 260 uuden yrityksen syntymiseen. Tuettujen hankkeiden kerrannaisvaikutukset ovat myös olleet merkittävät. Ministeriön näkemys on, että yritystukien vaikutus matkailuelinkeinojen kehittymiselle on ollut merkittävä erityisesti heikoimmin kehittyneillä Itä- ja Pohjois-Suomen alueilla, koska voidaan arvioida, ettei kyseisille alueille olisi ilman tukea suuntautunut merkittäviä investointeja. Tuki on myös vaikuttanut hankkeiden kokoon, laatuun ja tekniseen tasoon.

Julkinen tuki matkailuhankkeisiin Suomessa vuosina 2000–2003 -tutkimuksen mukaan Suomessa toteutettiin v. 2000–03 yhteensä 3 555 osittain tai kokonaan julkisella tuella toteutettua matkailua edistävää hanketta. Hankkeiden kokonaisrahoitus oli 383,2 milj. €, josta julkisen tuen osuus oli 260,7 milj. € eli 68 %. Hallinnonaloista suurin rahoittaja oli maa- ja metsätalousministeriö. Vuosina 2000–03 EU-osarahoitteisten matkailualan hankkeiden lukumäärä on edelliseen ohjelmakauteen 1995–1999 verrattuna laskenut, hankkeiden koko sekä julkinen tuki on kasvanut ja hankkeiden tulokset ovat entistä vaikuttavampia. Suhteutettuna alan merkitykseen bruttokansantuotteella mitattuna matkailuala on tutkimuksen mukaan saanut julkista tukea enemmän kuin sen merkitys edellyttäisi. (Julkinen tuki matkailuhankkeisiin Suomessa vuosina 2000–2003. KTM Rahoitetut tutkimukset 2005.)

Toimenpidesuosituksissaan tutkimushankkeen ohjausryhmä korosti matkailun kehittämiseen tarvittavan strategista lähestymistapaa. Julkisen tukirahoituksen päätavoitteena tulee olla kannattavan kasvun, kilpailukyvyn, osaamisen lisäämisen ja uudistumisen tukeminen. Tutkimuksen mukaan keskeistä on käynnistää sellaisia kasvu- ja kehitysprosesseja, jotka lisäävät matkailualan yritysten ja matkailukeskusten sekä luonnollisten matkailualueiden kilpailukykyä sekä Suomessa että erityisesti kansainvälisillä markkinoilla. Ohjausryhmä

suositteli matkailun julkiselle rahoitustuelle kolmea strategista painopistealuetta, jotka ovat matkailukeskusten kehittäminen, teemapohjaiset kehittämisohjelmat sekä profiilitapahtumien ja -kohteiden sekä matkailun yhteistyöprosessien kehittäminen. (Julkinen tuki matkailuhankkeisiin Suomessa vuosina 2000–2003. KTM Rahoitetut tutkimukset 2005.)

Eräänlaista tukeen rinnastettavaa etua matkailuala saa muiden elinkeinojen tavoin myös tietyissä osissa maata käynnissä olevasta kokeilusta, jossa työnantajat vapautetaan sosiaaliturvamaksun maksamisesta. Tämä kolmivuotinen, vuodet 2003–05 käsittävä kokeilu kohdistuu laissa (1200/2002) määrättyihin Lapin, Oulun ja Länsi-Suomen läänin kuntiin. Sosiaaliturvamaksun poistamisen tavoitteena on tukea yritysten työllistämisedellytyksiä, helpottaa uusien yritysten sijoittumista alueelle sekä edistää jo olemassa olevien yritysten toiminnan kehittämistä.

Sosiaaliturvamaksukokeilun kokonaisseuranta on vielä kesken. Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan näyttää kuitenkin siltä, että Lapissa erityisesti majoitus- ja ravitsemistoimialan yritykset hyötyvät kokeilusta. Tosin vain n. 10 % kokeilun piirissä olevista yrityksistä pystyy hyödyntämään sosiaaliturvamaksukokeilun täysimääräisesti. Syynä tähän on se, että merkittävä osa kokeilun piirissä olevista matkailuyrityksistä on pieniä perheyrityksiä, joissa ei synny ennakonpidätyksen alaisia palkkakustannuksia ja sosiaaliturvamaksukertymää niin paljon, että kokeilua voitaisiin hyödyntää maksimaalisesti. Varsinais-Suomessa selvitystä kokeilun vaikutuksista työllisyyteen ei ole vielä tehty. Varsinais-Suomen liiton mukaan matkailuala on ollut saaristossa lievässä kasvussa jo ilman sosiaaliturvamaksukokeiluakin. Liiton arvion mukaan on todennäköistä, että sosiaaliturvamaksusta vapauttamisella ei toistaiseksi ole ollut vaikutuksia matkailualaan.

Sosiaaliturvamaksun poistokokeilun vaikutuksista valmistui kesäkuussa 2005 tutkimusraportti. Tutkimuksen tulosten mukaan sosiaaliturvamaksun poistamisella ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta kokeilualueen yritysten työllisyyteen. Sen sijaan sosiaaliturvamaksun poistolla oli pieni vaikutus kokeilualueen yritysten palkkatasoon, sillä kokeilualueella palkat kasvoivat n. 2 % vertailualuetta nopeammin. Palkkojen nopeamman kasvun vuoksi työnantajamaksujen alennuksesta vain noin puolet alentaa työvoimakustannuksia. (Korkeamäki ja Uusitalo: Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen. Arviointiprojektin raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2005:7.)

### Matkailun tukemisen kehittämistarpeet

Sekä kauppa- ja teollisuusministeriö että Matkailun edistämiskeskus toteavat matkailun tukemisen kehittämistarpeiden osalta ensinnäkin, että matkailualan monitahoisuus aiheuttaa alalle kohdistuvan rahoituksen pirstaloitumista useisiin lähteisiin ja rahoittajatahoihin: kehittämistyöhön ja rahoitukseen osallistuu valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla lukuisia eri toimijoita. Monesti näiden matkailuun vaikuttavien toimijoiden toiminnan ensisijaiset lähtökohdat ja tavoitteet eivät edes ole matkailullisia, mutta toiminnan vaikutukset kuitenkin kohdistuvat suoranaisesti alueelliseen palvelutarjontaan ja muihin matkailun edellytyksiin. Rahoituspäätöksiä tehtäessä pitäisikin selkeämmin huomioida, mikä on todellista matkailun kehittämistä ja mikä taas matkailun käyttöä tekosyynä, jotta alueelle tai tiettyyn toimintaan saataisiin rahoitusta. Jälkimmäisessä tapauksessa on kysymys tilanteesta, jossa alueella ei ole luontaista matkailupotentiaalia eikä tavoitteenakaan ole houkutella alueelle matkailijoita. Hyöty hankkeiden tuloksista koituu tällöin paikallisille asukkaille. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan ongelmana on se, etteivät kaikki rahoittajat huomioi päätöksenteossaan riittävästi toimialan kilpailutilannetta.

Valtaosan matkailun kehittämiseen suunnatusta rahoituksesta myöntävät alueviranomaiset. Tämän takia hallinnolliset rajat muodostuvat usein esteiksi laaja-alaisten matkailuhankkeiden toteuttamiselle. Matkailun edistämiskeskuksen näkemyksen mukaan nykyinen, pitkälle hajautettu tukimalli johtaa helposti tehottomuuteen ja suorastaan estää laajojen, ylimaakunnallisten kehittämisprojektien käynnistämisen. Tilannetta voitaisiin parantaa varaamalla edes

osa julkisesta hanketuesta myönnettäväksi keskitetysti esim. kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Kauppa- ja teollisuusministeriö itse esittää puolestaan ratkaisuksi rahoituksen päälinjausten perustumista jatkossa strategiatyöhön. Valtakunnan tasolla keskeisimmät matkailuun suuntautuvan julkisen rahoituksen linjaukset määriteltäisiin matkailun teemaohjelmassa. Jo nyt aluetasolla toimii rahoittavien viranomaisten välisiä matkailun toimialatiimejä, joiden tehtävänä on käydä yhdessä läpi säännöllisin väliajoin matkailun kehittämiseen liittyvät rahoitushakemukset ja arvioida hankkeiden tarpeellisuus ja tuloksellisuus. Nämä matkailun toimialatiimit olisi ministeriön mielestä hyvä vakiinnuttaa.

Varsinais-Suomen liitto ei kannata kumpaakaan kahdesta mainitusta kehittämisideasta. Liitto ei pidä hyvänä ajatuksena matkailun julkisen tuen kokoamista yhteen. Peruste tälle kannalle on se, että EU-rahoituksen ja kansallisten aluekehitysvarojen tavoitteena on paikallistasolla syntyvien hyvien hankkeiden eteenpäin vieminen, mikä vaarantuu koottaessa varat yhteen ja päätettäessä valtakunnallisesti niiden jakamisesta. Varsinais-Suomen liiton mielestä ei myöskään tarvita erillisiä ryhmiä aluetasolle käsittelemään matkailuhankkeiden rahoitusta. Julkisen tuen vähentyessä entisestään ei liiton mukaan ainakaan Etelä-Suomessa ole pelkoa matkailuyritysten keinotekoisesta hengissä pitämisestä.

Lapin liiton näkemyksen mukaan matkailun kehittämisen koordinointivastuu soveltuu aluetasolla hyvin maakunnallisille liitoille. Yhteistyön muiden alueviranomaisten, kuntien ja matkailuelinkeinon kanssa on kuitenkin oltava jatkuvaa. Jos matkailu on valittu maakunnalliseksi kärkialaksi, on koordinointiin myös resursoitava riittävästi. Valtakunnallisella tasolla kauppa- ja teollisuusministeriö on Lapin liiton mukaan oikea taho koordinoimaan matkailuasioita, ja ministeriön roolia voisi liiton mielestä vielä korostaakin. Aluekehitysvastuu on kuitenkin viime kädessä alueilla itsellään. Alueellisissa strategioissa tulee huomioida valtakunnan tason linjaukset.

Vuonna 2004 valmistuneessa Matkailun kehittämisen alueellinen työnjako ja vastuut -tutkimuksessa esitettiin tutkimuksen tulosten pohjalta matkailun strategisen suunnittelun tehostamista, ohjelmasopimuksen laadintaa, työnjaon selkeyttämistä sekä matkailun julkisen rahoituksen sitomista pääosin matkailustrategiassa ja ohjelmasopimuksessa hyväksyttyihin kehittämiskohteisiin. Tämän lisäksi esitettiin, että matkailustrategiassa tulisi kuvata alueen matkailun palveluketju ja varmistaa sen katkeamattomuus. Tavoitteena on saada kaikki matkailuun suunnattavat julkiset resurssit mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön ja sitä kautta matkailu kasvamaan entistä merkittävämmäksi elinkeinoksi. Lopullinen tavoite on parantaa Suomen matkailun kotimaista ja kansainvälistä kilpailukykyä toimintaa tehostamalla ja yhteistyötä tiivistämällä. (Matkailun kehittämisen alueellinen työnjako ja vastuut. KTM 2004.)

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on käynnistetty toukokuussa 2005 valtakunnallisen matkailustrategian laadinta. Strategian on tarkoitus valmistua vuoden 2006 alkupuolella. Valtakunnallista matkailustrategiaa pidetään tarpeellisena mm. siitä syystä, että se antaa yhteisen, valtakunnallisen suunnan matkailun kehittämiselle ja helpottaa resurssien allokointia. Valtakunnallisen matkailustrategian laadinnan yhteydessä ei ole tarkoitus hylätä alueellisia strategioita, vaan alueelliset matkailun strategiat sovitetaan yhteen valtakunnallisen strategian kanssa. (Kauppa- ja teollisuusministeriön matkailun ajankohtaisseminaari 24.5.2005.)

Tavoitteena valtakunnallisessa matkailustrategiatyössä on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan selvittää Suomen matkailun kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet sekä sitouttaa eri osapuolet yhteisiin päämääriin. Lisäksi tehtävänä on selkeyttää toimijoiden roolit ja sidokset toisiinsa, päättää kehittämisen painopisteistä, toteuttamistavoista ja vastuista, laatia matkailun rahoituskehykset yhdessä eri julkisten rahoittajatahojen kanssa sekä arvioida matkailuelinkeinopoliittisen ohjauksen tarve ja taso. Näillä toimenpiteillä pyritään ministeriön mukaan lisäämään matkailuelinkeinon toimintaedellytyksiä ja sitä kautta kilpailukykyä.

Myös Suomen Matkailuelinkeino ry tuo esiin hallinnolliset ja alueelliset raja-aidat matkailun tukemista hankaloittavana tekijänä. Raja-aidat tulisi unohtaa, ja elinkelvottomien matkailuyritysten keinote-

koisesta hengissä pitämisestä tulisi luopua. Suomen Matkailuelinkeino ry ennakoi, että Euroopan unionin uusi ohjelmakausi saattaa supistaa matkailuun kohdistuvan tuen määrää. Tämän seurauksena julkista tukea jouduttaisiin kohdistamaan nykyistä tarkemmin, mikä antaisi paremmat mahdollisuudet keskittyä mm. matkailun kannalta tärkeisiin veturi- ja kärkiyrityksiin sekä menestyviin ja menestymismahdollisuudet omaaviin yrityksiin, jotka kehittyessään synnyttävät ympärilleen verkostoitumista ja uusyritystoimintaa.

Matkailun tukemisen nykykäytäntöjä kritisoi myös moni tukea jakavista viranomaistahoista. Keski-Suomen liiton näkemyksen mukaan julkisella tuella on käynnistetty paljon kehittämishankkeita, joiden hyöty yrityksille on ollut vain välillinen. Julkisen tuen merkitys matkailuyrityksille on ollut vähäinen: tuella on käynnistetty paljon pieniä investointeja, joilla matkailutarjonta on pidetty olemassa olevalla tasolla. Uusia merkittäviä kohteita ei ole tuettu. Varsinais-Suomen liiton mielestä matkailun kehittäminen on liiaksi julkisten tukien varassa. Vaarana on se, että tuen loppuessa hankkeet eivät pysty saamaan aikaan pysyvää toimintaa.

### Pohjoisen matkailun kilpailukyky ja kehitysnäkymät kesällä 2005

Professori Seppo Aho Lapin yliopiston kauppatieteiden ja matkailun tiedekunnasta on tehnyt valtiontilintarkastajien toimeksiannosta selvityksen Pohjoisen matkailun kilpailukyvystä ja kehitysnäkymistä. Seuraavassa kooste selvityksen keskeisestä sisällöstä.

Suurin osa Lappiin tulevista matkailijoista on edelleen suomalaisia, vaikka ulkomaalaisten matkailijoiden määrä ja osuus ovatkin jatkuvasti kasvussa. Vuonna 2004 Lapissa kirjattiin tilastoituja yöpymisiä yhteensä n. 1,9 miljoonaa, mistä kotimaisten matkailijoiden osuus oli lähes 1,2 miljoonaa. Ulkomaisia matkailijoita Lappiin tulee eniten Isosta-Britanniasta, Saksasta ja Ranskasta. Lapin matkailu on keskittynyt viime vuosikymmenen aikana entistä enemmän muutamaan voimakkaasti kehittyvään kohteeseen. Keskittymisestä huolimatta Lapin matkailuyrittäjyys on edelleen pienyritysvaltaista, kun asiaa tarkastellaan yritysten lukumäärän ja henkilöstön pohjalta. Talven merkitys on korostunut Lapin matkailussa: pohjoisuus, arktisuus, lumi, talvi ja myös jouluteema ovat tärkeitä vetovoimatekijöitä ulkomailla. Suomen ja Lapin maine suhteellisen kalliina matkailukohteena on edelleen jonkinasteinen rasite, vaikka hintataso onkin alentunut.

Lapin matkailuelinkeinoon on tullut merkittäviä ulkomaisia pääomasijoituksia melko hitaasti. Valtiontilintarkastajien teettämän selvityksen asiantuntijahaastatteluissa tuli esiin kaksijakoinen suhtautuminen ulkomaisen pääoman vaikutuksiin: niitä pidettiin sekä myönteisinä että tiettyjä haittoja sisältävinä. Myönteistä on lisäpääoman saaminen ja yrittäjyyspohjan laajeneminen. Uhkia ovat puolestaan paikallisuuden väheneminen ja ylikorostunut huomio pääomasijoitusten tuottoon. Uhkien torjunta asettaa merkittäviä haasteita matkailupalvelujen kotimaiselle kehittämistyölle: pitää esim. oppia tuottamaan palveluja niin, että myös ulkomaisen pääoman kontrollissa olevien matkailuyritysten kannattaa ostaa niitä.

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan tarkkaa tietoa ja tietolähteitä ulkomaalaisomistuksen laajuudesta Lapin matkailuelinkeinossa ei ole olemassa. TE-keskuksen tiedossa ovat vain ne yritykset, jotka ovat hakeneet sieltä tukea. Tuen myöntämisen kannalta TE-keskukselle ei ole merkitystä sillä, onko hakijalla suomalainen vai ulkomaalainen omistuspohja. Ulkomaalaisomistuksen määrä lisääntyy tasaisesti, mutta ei mitenkään dramaattisesti. Kun huomioidaan kaikki matkailuelinkeinoon liittyvä kaupallinen kapasiteetti ja siihen lisätään yksityisomistuksessa olevat mökit, ulkomaalainen omistus on tällä hetkellä Lapin TE-keskuksen mukaan alle 1 % koko matkailukapasiteetista.

Lapin vahvuus on kehittynyt ja monipuolinen elämystuotanto. Suuri osa Lapin elämyksistä on omaperäisiä, jopa ainutlaatuisia, jolloin niiden hinnan vertaaminen massatuotantokohteissa halvemmalla tarjottuihin palveluihin ei ole tarpeen. Vaativa asiakas on valmis maksamaan pyydetyn hinnan, jos tarjottu elämys koetaan sen arvoiseksi. Vaurauden ja matkustamiseen käytettävissä olevan ajan lisääntyessä elämystuotanto on potentiaalinen voimakkaan

kysyntäkasvun ala. Lapin ei pidä kopioida elämyslähteitä, sillä kansainvälisesti vertailukelpoisissa palveluissa ja tuotteissa sen hintakilpailukyky on yleensä puutteellinen. Sen sijaan Lapilla on hyvät edellytykset erikoistua omintakeisten elämyshakuisten ohjelmapalveluiden tarjontaan.

Hiljaisuudella ja luonnon rauhalla on tärkeä rooli Lapin matkailussa vastakohtana kaupunkien hälylle ja kiireelle. Hiljaisuuden kysyntä matkailussa kasvaa, mutta se ei kuitenkaan koskaan laajene massatuotteeksi, sillä suurin osa varsinkin ulkomaalaisista matkailijoista haluaa myös tulevaisuudessa nähdä ja kokea paljon kerralla. Hiljaisuuden tuotteistaminen on tärkeää, sillä osa suurkaupungeista saapuvista matkailijoista saattaa jopa tuntea pelkoa esim. luonnonhiljaista metsää kohtaan.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## MATKAILUN EDISTÄMINEN

Matkailu on tärkeä vientiala. Viime vuosina Suomeen ulkomailta suuntautunut matkailu on kehittynyt hyvin hitaasti eikä kotimaanmatkailukaan ole kasvanut. Suomen osuus kansainvälisestä matkailusta on hyvin pieni, mutta useiden tutkimusten mukaan matkailumme potentiaali on huomattavasti toteutuneita lukuja suurempi. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että matkailun edistämistoimia tehostetaan, jotta ulkomaisten matkailijoiden määrät saadaan kasvamaan ja Suomi saa osansa vuotuisista turistivirroista. Matkailun edistämisessä ei ole edetty. Ei pidä tyytyä vain siihen, että 2000-luvulla tilanne matkailussa pystytään pitämään matkailijamäärillä mitattuna ennallaan. Valtiontilintarkastajat katsovat, että Matkailun edistämiskeskuksen toiminnan tehokkuutta pitää arvioida.

Matkailuun liittyvä elämystuotanto on potentiaalinen voimakkaan kasvun ala kilpailtaessa matkailijoista etelän massaturismikohteiden kanssa. Tässä suhteessa esim. Lapilla on hyvät edellytykset erikoistua omaperäisten ohjelmapalveluiden tarjontaan. Palveluiden hinnan ja laadun suhteeseen on kuitenkin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota kilpailluilla matkailumarkkinoilla. Suomen tulisi hyödyntää matkailussa entistä tehokkaammin erityisominaisuuksiaan, kuten puhdasta ja hiljaista luontoa. Markkinointitoimenpiteisiin tulee panostaa, sillä onnistunut markkinointi tuottaa panostuksen moninkertaisena takaisin. Esimerkiksi Aasian maiden, erityisesti Kiinan, matkailijapotentiaalista Suomen pitäisi saada oma osuutensa. Tämän pitäisi näkyä myös Matkailun edistämiskeskuksen painopistealuevalinnoissa. Pelkkä matkailumarkkinoinnin kehittäminen ei kuitenkaan riitä, vaan myös tarjottavia palveluita tulee kehittää ja matkailussa toimivien ammatti-ihmisten osaamisesta tulee huolehtia. Tarvitaan laadunvalvontaa sekä valvonnan, ohjauksen ja koulutuksen yhtenäisyyttä. Avainasemassa matkailun kehittämisessä ovat matkailuelinkeino ja sen harjoittajat.

Vaikka matkailu kuuluukin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan, myös muut ministeriöt ovat vastuussa matkailun kehittämisestä, sillä matkailuun liittyviä asioita hoidetaan monen ministeriön hallinnonaloilla. Ministeriöillä on epävirallinen matkailuasioita käsittelevä yhteistyöryhmä. Valtiontilintarkastajat katsovat, että hallinnonalarajat ylittävää toimintaa matkailun hyväksi tulee kehittää. Erityisesti ulkoasiainministeriö ja Suomen ulkomaan edustustot on saatava entistä tehokkaammin mukaan yhteistyöhön.

Matkailun tukeminen on pirstaloitunutta, mistä aiheutuu tukemisen tehottomuutta sekä vaikeuksia selvittää tukemisen todelliset vaikutukset. Tukeminen on jakautunut monelle taholle: valtakunnan tasolla useal-

le ministeriölle, aluetasolla maakunnan liitoille, työvoima- ja elinkeinokeskuksille, alueellisille ympäristökeskuksille ja lääninhallituksille sekä paikallisella tasolla kunnille. Lisäksi tuki voi olla kokonaan kansallista tai EU-osarahoitteista tukea. Tukeminen on pirstaloitunutta myös sitä kautta, että tuettavia hankkeita on paljon, jolloin yksittäisen hankkeen tuki jää pieneksi. Valtiontilintarkastajat eivät pidä tarkoituksenmukaisena nykyisenkaltaista pirstaloitunutta matkailun tukemista. Tarvitaan nykyistä selkeämpää koordinaatiota ja yhteistyötä tuenmyötäjätahojen kanssa. Matkailutoimialalle suuntautuvan julkisen rahoituksen linjaukset tulee määritellä valtakunnan tason strategialla. Sen avulla pitää pyrkiä löytämään myös ratkaisuja laaja-alaisten hankkeiden toteuttamisongelmiin, joita nykykäytännöllä syntyy monesti hallinnollisten rajojen vuoksi, kun alueviranomaiset toimivat hankkeiden rahoittajina. Tärkeintä valtiontilintarkastajien mielestä on kuitenkin tehdä maakunnallisiin matkailustrategioihin selvät linjaukset matkailun tukemisesta sekä laatia myös konkreettiset mittarit, joilla matkailun tukemisen vaikutuksia ja matkailualan kehitystä voidaan seurata. Matkailuhankkeita tuettaessa on tärkeää huomioida kilpailutilanne eikä yritykselle tule myöntää tukea niin, että se vaarantaa muiden yritysten kilpailukykyä tai toimintaedellytyksiä.

Matkailun kehittämis- ja edistämistoimenpiteiden tulee perustua tutkittuun tietoon ja selvityksiin. Seurantaa ja suunnittelua varten Suomessa kerätään matkailusta tietoa useilla eri menetelmillä. Näistä yleisimmin käytetty on majoitustilasto, jonka puutteena on kuitenkin se, ettei rekisteröimätön majoituskapasiteetti näy tilastoinnissa eikä majoitustilasto siten myöskään kerro todellisia tuloksia vuotuisista yöpymismääristä. Toinen matkailutietoon liittyvä ongelma koskee matkailun uusinta tietolähdettä, matkailun satelliittitilinpitoa, jossa selvitetään matkailun taloudellisia ja työllisyysvaikutuksia kansantalouden tilinpidon menetelmin. Matkailun satelliittitilinpidon heikkous on tietojen valmistumisen hitaus. Tämä vaikeuttaa tietojen hyväksikäyttöä tehtäessä suunnitelmia ja päätöksiä matkailun kehittämisestä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä sitä, että matkailun kehittämis- ja edistämistoimenpiteiden pohjana on mahdollisimman reaaliaikaista ja todelliseen toteumaan perustuvaa tietoa, sillä nykyisessä kovassa kilpailutilanteessa tietoa on saatava nopeasti. Matkailun tiedonhankintamenetelmiä tulee kehittää niin, että tämä tavoite on toteutettavissa.

# Työvoima- ja elinkeinokeskukset

Valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä 1997 perustettiin työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset), joihin yhdistettiin kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työministeriön hallinnonalojen aiemmat alueyksiköt. Aluehallintouudistuksella tavoiteltiin hallituksen esityksen (HE 148/1996 vp) mukaan mm. viranomaisten toiminnan, yhteistyön ja koordinoinnin tehostumista, hallinnon selkeyttämistä ja tunnettuuden lisäämistä, valtion aluehallinnon kokoamista ja keventämistä sekä sektoroituneisuuden vähentämistä. On haastava tavoite saada TE-keskusorganisaatio toimimaan optimaalisesti. TE-keskusten organisaatiota koskevia muutoksia onkin valmisteltu jo useita niiden olemassaolon aikana. Osa muutoksista on myös toteutettu.

Valtiontilintarkastajat ovat tarkastelleet työvoima- ja elinkeinokeskuksia niiden organisaatioon, johtamiseen, toimintaan ja resursseihin liittyvien kysymysten osalta. Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet näiden tekijöiden nykytilaa sekä kehittämistarpeita.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksilla on merkittävä rooli alueensa työvoima- ja elinkeinoasioiden edistämisessä. Työvoima- ja elinkeinokeskusten yrityksille tarjoamat palvelut, kuten rahoitus-, neuvonta- ja kansainvälistymispalvelut antavat yrityksille niiden kehittymisen ja menestymisen kannalta tärkeitä työkaluja ja tukevat sitä kautta Suomen menestystä kansainvälisessä kilpailussa. Tästä syystä valtiontilintarkastajat ovat vielä lisäksi tarkastelleet TE-keskusten tarjoamia yritystukia, koulutusta ja neuvontaa.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet työvoima- ja elinkeinokeskusasioista selvityksen kauppa- ja teollisuusministeriön ohella maa- ja metsätalousministeriöltä ja työministeriöltä. Valtiontilintarkastajat ovat tehneet valvontakäynnin kauppa- ja teollisuusministeriöön 17.3.2005 ja työministeriöön 28.4.2005. Valvontakäynneillä on keskusteltu TE-keskuksia koskevista asioista. Lisäksi on saatu selvitys kolmelta työvoima- ja elinkeinokeskukselta (Keski-Suomi, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi), kolmelta maakunnan liitolta (Keski-Suomi, Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi), kolmelta kauppakamarilta (Keski-Suomi, Tampere ja Turku), Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta sekä Suomen Yrittäjiltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Anne Kalliomäki ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 30.9.2005.

## Organisaatio ja sen toimivuus

### *Osastot, niiden tehtävät ja toiminta*

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista säädetyn lain (23/1997) mukaan elinkeinojen ja työvoima-asioiden edistämistä varten on työvoima- ja elinkeinokeskuksia, jotka toimivat eri hallinnonalojen tehtäviä hoitaessaan ao. ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. TE-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö. Jokaisessa työvoima- ja elinkeinokeskuksessa on yritysosasto, maaseutuosasto ja työvoimaosasto, jonka alaisina paikallishallinnon viranomaisina ovat työvoimatoimistot. Lisäksi maaseutuosastossa toimii useimmissa TE-keskuksissa kalatalousyksikkö ja yritysosastossa teknologiayksikkö. Teknologiayksiköt tullaan kuitenkin siirtämään vuoden 2006 alussa suoraan TE-keskuksen johtajan alaisuudessa toimiviksi TE-keskusten teknologian kehittämisosastoiksi (Tekesin toimintoja vahvistetaan TE-keskuksissa 2006 alkaen. Kauppa- ja teollisuusministeriön tiedote 22.6.2005).

Asetuksessa työvoima- ja elinkeinokeskuksista (93/1997) säädetään yritysosaston tehtäväksi huolehtia TE-keskuksen toimialueella erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan edistämisestä ja yritysten toimintaympäristöä parantavista rahoitus-, neuvonta- ja kehittämistoimenpiteistä sekä muista osastolle erikseen säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Maaseutuosaston tehtävänä on huolehtia TE-keskuksen

toimialueella maatilatalouden ja kalatalouden sekä niihin liittyvien maaseutuelinkeinojen edistämistä tarkoittavista valtion toimenpiteistä sekä muista osastolle erikseen säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Työvoimaosaston tehtävänä on huolehtia TE-keskuksen toimialueella työmarkkinoiden alueellisesta toimivuudesta ja muusta työvoima- ja työelämäasioiden alueellisesta edistämisestä ja hoitamisesta, maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeuttamisen edistämisestä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä muista osastolle erikseen säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten organisaation toimivuudesta on eri tahoilla toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Operatiivisen toiminnan sektoriohjaus koetaan kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan keskeiseksi esteeksi TE-keskusten osastojen väliselle joustavalle yhteistyölle. Yhteistyön kehittämisessä on kuitenkin edistytty. Monet TE-keskukset ovat ryhtyneet etsimään uudenlaisia toimintamalleja sellaisten palvelujen osalta, joiden järjestämisessä osastojen välisellä yhteistyöllä voidaan saavuttaa lisäarvoa. Esimerkkejä tällaisista toimintamalleista ovat poikkihallinnolliset teemaryhmät ja erikoistuneet tiimit.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan työvoima- ja elinkeinokeskusten nykyinen organisaatiomalli osastojakoineen kangistuttaa resurssien joustavaa käyttöä, vaikkei se sinänsä asetakaan rajoituksia asiantuntemuksen hyödyntämiselle yli osastorajojen. Osastorajojen poistaminen mahdollistaisi resurssien joustavan ohjauksen kysynnän mukaan yli nykyisten osastorajojen sekä parantaisi TE-keskuksen johtajan johtamisedellytyksiä ja asemaa tiliviraston päällikkönä. Muutoksella voitaisiin myös parantaa työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan toimenpiteiden yhteensovittamista. Muutokseen tarvittavaa riittävää yhteisymmärrystä ministeriöiden välillä ei ole kuitenkaan löytynyt. Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että tavoitteena oleva asiakassuuntautunut prosessiorganisaatio on osastorajojen poistamisen ohella saavutettavissa myös ydinprosesseja kehittämällä, mutta siihen kuluu arvion mukaan aikaa 8–10 vuotta. TE-keskusten ydinprosessien tunnistamista koskeva pilotointihanke on ollut käynnissä alkuvuoden 2005 aikana.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan TE-keskus on organisaationa toiminut toistaiseksi kohtuullisen hyvin. Organisaatiossa on tarvittavaa osaamista ja tarpeelliset yhteistyömuodot ja -verkostot on pystytty muodostamaan. Ongelmia on esiintynyt lähinnä resurssien jakoon liittyvissä kysymyksissä, mutta ne on kyetty neuvotteluin ratkaisemaan. Ministeriö toteaa, että sen ja TE-keskusten maaseutuosastojen yhteistyö on toiminut hyvin, ja maaseutuosasto on muodostanut toiminnallisesti hyvän kokonaisuuden.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskusten osastorajojen poistaminen aiheuttaisi enemmän haittoja kuin hyötyjä. Merkittävä peruste näkökannalle on Euroopan unionin maatalouspolitiikan toimeenpanotehtävät, ns. maksajavirastotehtävät, jotka muodostavat varsin merkittävän osan TE-keskusten maaseutuosastojen tehtävistä. Ministeriön mukaan maksajavirastotehtävistä selviydytään parhaiten selkeällä ja suoralla ohjausmallilla. Nykyisellä osastojaolla maksajavirastotehtävät on pystytty hoitamaan. Sen sijaan osastorajojen poisto saattaisi heikentää merkittävästi ohjaussuhdetta ja lisätä maksajaviraston ja TE-keskusten välistä hallintobyrokratiaa.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten itsensä mielestä nykyinen organisaatio on toimiva, vaikka Pirkanmaan TE-keskus toteaakin, että yhtenäisen asiakaslähtöisen toiminnan kehittäminen on erittäin haasteellista nykyisellä hallintomallilla ja ministeriöiden eriävillä näkemyksillä. Varsinais-Suomen TE-keskus ei pidä työvoima- ja elinkeinokeskuksen hallinnollista organisointia esteenä käytännön yhteistyölle TE-keskuksen osastojen ja yksiköiden välillä. Jo nyt monet toiminnalliset prosessit kulkevat yli osastorajojen.

Työministeriöllä on sen sijaan toisenlainen näkemys työvoima- ja elinkeinokeskusten organisaation toimivuudesta. Ministeriö ei pidä nykyistä TE-keskusten kautta tapahtuvaa työvoimatoimistojen ohjausta tehokkaana työvoimapolitiikan toimeenpanon kannalta. TE-keskusten työvoimaosastot joutuvat sovittamaan resurssiensa allokoinnin monien muiden TE-keskuksen tehtävien kanssa, minkä vuoksi työministeriön ydintehtävät eivät saa riittävää panostus-

ta. Tämän seurauksena ministeriön tärkeinä pitämiä uudistuksia ja toimintatapojen muutoksia ei myöskään saada vietyä läpi riittävän nopeasti ja yhdenmukaisesti. Työministeriön mukaan sillä ei ole edellytyksiä vastata hallinnonalan tuloksesta ja tuottavuuden kehityksestä, kun toimeenpano on osittain alistettu toiselle hallinnonalalle.

Työministeriössä valmisteltiin kevään 2005 aikana selvitys julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamisesta. Selvityksessä päädyttiin esittämään julkisen työvoimapalvelun uudelleenorganisointia siten, että työhallinnossa olisi käytössä kaksiportainen organisaatio- ja ohjausmalli: työvoimatoimistojen ohjaus irrotettaisiin TE-keskuksista ja työministeriö ohjaisi suoraan yhtä julkisen työvoimapalvelun virastoa, joka muodostuisi nykyistä suuremmista työvoimatoimistoyksiköistä. (Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamista koskeva selvitys. Työministeriö. Työryhmän raportti 29.4.2005.)

Valtion talousarvioesitykseen 2006 on kirjattu työministeriön pääluokkaperusteluihin, että ministeriö käynnistää v. 2006 julkisen työvoimapalvelun organisointi- ja ohjausuudistuksen, jossa vahvistetaan työvoimatoimistojen ohjausta hallituksen ja ministeriön asettamien tulos- ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Työvoimatoimistoverkon hallinnollista tiivistämistä nopeutetaan ja toiminta-aluerajoja tarkistetaan. Lisäksi työvoimatoimistojen toimintaa ja tulosta ryhdytään mittaamaan nykyistä laajemmalla mittaristolla ja käymään toimistojen kehittämistä tukevia keskusteluja toimistonjohtajien kanssa nykyistä selvästi useammin. Toiminnan tehostaminen edellyttää, että työvoima- ja elinkeinokeskuksissa on riittävät voimavarat työvoimatoimistojen kehittävään ohjaamiseen.

Suomen Yrittäjien aluejärjestöistä 60 % katsoo, että TE-keskusten nykyinen organisaatio toimii huonosti tai siinä on havaittavissa selviä puutteita. Noin 40 %:n mielestä organisaatio toimii kuitenkin hyvin. Keskeisinä ongelmina Suomen Yrittäjät tuo esiin mm. seuraavia seikkoja: byrokratiaa on liian paljon ja Euroopan unioni on vain lisännyt sitä, organisaatio on raskas ja tuotteistetuissa palveluissa on päällekkäisyyksiä, TE-keskusten toiminta oman alueensa eri seuduilla vaihtelee sekä lisäksi aluerajat hankaloittavat yhteisten projektien toteuttamista.

TE-keskusten henkilöstön keskuudessa erilaiset organisaatiomuutoksia koskevat suunnitelmat ovat aiheuttaneet hämmennystä ja epävarmuutta, joka on vienyt paljon työaikaa ja energiaa ja vaikuttanut siten suoraan toimintaan ja tuottavuuteen. Henkilöstö alkaa myös väsyä TE-keskuksissa jatkuvasti toteutettaviin muutoksiin. Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Varsinais-Suomen TE-keskukset kritisoivat ministeriötason tiedotuksen puutetta organisaatiomuutoksia valmisteltaessa: TE-keskuksia koskevat asiat tulevat henkilöstön ja myös johdon tietoon usein ensimmäiseksi tiedotusvälineiden kautta.

### *Johtajan asema*

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajan tehtävänä on johtaa TE-keskuksen toimintaa ja vastata TE-keskukselle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajan asema on TE-keskuksen organisaatiossa ongelmallinen. Kuten Varsinais-Suomen TE-keskuksen selvityksessä todetaan, johtajan toimivaltuudet ovat käytännössä rajattuja juuri sellaisilla osa-alueilla, jotka ratkaisevasti vaikuttavat toiminnan laatuun ja tehokkuuteen. Johtajalta puutuu oikeus päättää toiminnan organisoinnista eikä hänellä myöskään ole oikeutta nimittää toiminnasta vastaavia päälliköitä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa työvoima- ja elinkeinokeskusten johtamisjärjestelmää kehitellyn systemaattisesti. Kuitenkin johtamisjärjestelmä on edelleen vahvasti henkilösuhteista riippuvainen, ja johtamisen sujuvuus on varmistettu vain niin kauan, kuin johtajan ja osastopäälliköiden yhteistoimintavalmiudet ovat kunnossa. TE-keskuksen johtajalla ei ole käytännössä vielä nykyäänkään riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin, jotka työjärjestyksessä on määritelty osastopäällikön toimivaltaan kuuluviksi. Ongelmia syntyy erityisesti tilanteissa, joissa päätöksenteko vaikuttaa olennaisesti koko TE-keskuksen toimintaan eikä johtajan ja osastopäällikön välille löydy yhteisymmärrystä. Tilanteen parantamiseksi kauppa- ja teollisuusministeriö esittää, että johtajan nimitystoimivaltaa osastopäälliköiden suhteen pitäisi pyrkiä vahvistamaan

asianmukaisten johtamis- ja yhteistoimintavalmiuksien varmistamiseksi.

Työministeriön näkemys asiasta on sen sijaan se, että työvoima- ja elinkeinokeskusten johtajan asemaa on vahvistettu TE-keskusten perustamisesta lukien monin tavoin ja johtamisen edellytykset ovat jo nykyisillä valtuuksilla olemassa. Pikemminkin tarvitaan valtuuksien harkittua käyttöä työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Asiantuntijaorganisaation johtaminen ei voi ministeriön mielestä nojata pelkästään valtaan, vaan ihmisten motivoimiseen ja johtamiseen tarvitaan vuorovaikutustaitoja, joita ei luoda normeilla.

Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskusten toiminta ei kehity nykyisellä hallintomallilla, jossa toiminnan onnistuminen on voimakkaasti henkilösidonnaista. Nykyinen sektoriohjaus ei anna toiminnallisia ja resurssikohtaisia joustomahdollisuuksia. Pirkanmaan TE-keskus näkee ministeriökohtaisen osastomallin haittapuolina mm. johtajan tehtävien painottumisen osastojen välillä tapahtuvaan tasapainoiluun resursseista, toimitiloista, periaatteista ja pelisäännöistä sekä osastorajat ylittävien resurssisiirtojen hankaluuden ja kommunikaatiokatkosten mahdollisuuden. Toisaalta Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan TE-keskuksen johtajalla on jo nykyään tarvittavat toimivaltuudet.

Tällä hetkellä keskustellaan prosessijohtamisen mallin käyttöönotosta työvoima- ja elinkeinokeskuksissa. Prosessijohtamisen toteuttaminen edellyttää kaikkien ohjaavien tahojen sitoutumista uuteen malliin. Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen mukaan ministeriöt eivät ole kuitenkaan toistaiseksi ilmaisseet selkeästi TE-keskuksille prosessijohtamisen tavoitetasoaan. Ensin pitäisi määritellä ydinprosessit ja prosessijohtamisen periaatteet ja vasta tämän jälkeen sopia tietojärjestelmistä, palkkausjärjestelmistä, mittareista, tulosohjauksesta ja resursoinnista. Tällä hetkellä kaikki nämä johtamisen elementit ovat Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan kuitenkin jo kehitteillä, eivätkä tehdyt valinnat välttämättä tue prosessijohtamisen mallia.

### *Ministeriöiden välinen yhteistyö*

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan sen sekä maa- ja metsätalousministeriön ja työministeriön välinen yhteistyö työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskevissa asioissa on kehittynyt paremmaksi, varsinkin tulosohjauksen osalta. Kuitenkin operatiivista toimintaa ohjataan edelleen kunkin hallinnonalan osalta omissa putkissaan, mikä koetaan keskeiseksi esteeksi TE-keskusten osastojen joustavalle yhteistyölle.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että työministeriö ohjaa joitakin suuria työvoimatoimistoja suoraan ohittaen TE-keskusten työvoimaosastot, jolloin TE-keskuksilla ei ole todellista päätösvaltaa. Työministeriön ja työvoimaosastojen työnjako niiden ohjatessa työvoimatoimistoja on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan epäselvä ja se aiheuttaa ongelmia työpolitiikan toimeenpanossa. Ongelmallista on myös työministeriön suora yleishallinnollinen ohjaus työvoimaosastoihin ja työvoimatoimistoihin. Maa- ja metsätalousministeriö on kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksen mukaan keskittynyt TE-keskusten maaseutuosastojen ohjauksessa resurssien osoittamiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että TE-keskuksen tulisi kuitenkin voida pyrkiä tulostavoitteisiin itse parhaaksi katsomillaan järjestelyillä.

Työministeriön mukaan yhteistyö TE-keskuksia ohjaavien ministeriöiden välillä on parantunut jatkuvasti, mutta ristiriitatilanteita esiintyy edelleenkin ja niiden ratkaiseminen on ongelmallista. Resurssien suuntaamisesta on vaikea saavuttaa yhteisymmärrystä, koska kaikkien hallinnonalojen intressejä on vaikea arvioida yhteismitallisesti. Työministeriö toteaa, että erilaisia näkemyksiä työvoima- ja elinkeinokeskuksissa tarvittavista ratkaisuista syntyy osittain siitä syystä, että tarkastelunäkökulmat ovat erilaisia. Aluekehityslainsäädännön mukaan TE-keskusten keskeinen tehtävä on alueiden kehittäminen. Sen sijaan työministeriön näkökulmasta keskeisempää on työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Toiminnan ohjaaminen ja resurssien allokointi tästä näkökulmasta voi merkitä toisenlaisia ratkaisuja, kuin aluekehitysnäkökohta edellyttäisi.

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä yhteistyö muiden TE-keskuksia ohjaavien ministeriöiden kanssa on melko toimivaa. Yhteistyön määrää rajoittaa kuitenkin se, että ministeriöiden toimialueet poikkea-

vat huomattavasti toisistaan, minkä vuoksi yhteisiä asiakkaita sekä heitä koskettavia asioita on melko vähän. Jonkin verran on maa- ja metsätalousministeriön mukaan syntynyt ristiriitoja kehittämisprojekteissa, joissa ei aina ole huomioitu osastojen erilaisia asiakaskuntia ja eri ministeriöiden tarpeita. Ministeriön näkemyksen mukaan TE-keskusten organisoinnissa ja yhteistyössä on kuitenkin vielä kehitettävää. Kolmen lähes eri asian hallinnointi yhden luukun periaatteella on varsin vaikeaa, ellei mahdotonta.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen näkökulmasta ministeriöiden välinen yhteistyö on Pirkanmaan TE-keskuksen mielestä kehittynyt myönteiseen suuntaan, vaikka edelleenkin käytännön ohjeistukset tulevat ministeriökohtaisesti. Elinkeino-, työllisyys- ja aluepoliittisiin toimenpiteisiin tarvitaan Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan yhtenäisempää lainsäädäntöä. Käytännön tasolla toimintaa TE-keskuksissa monimutkaistavat esim. kauppa- ja teollisuusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön erilaiset yritystukijärjestelmät, henkilöresurssien osastokohtaisuus, kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön erilaiset Euroopan sosiaalirahastohankkeiden hallinnointiohjeet, työministeriön muista poikkeavat ohjeet työajan seurannasta sekä maa- ja metsätalousministeriön oma puhelinjärjestelmä.

Varsinais-Suomen TE-keskus toteaa, ettei ministeriöiden yhteistyö TE-keskusten ohjauksessa ole tyydyttävää, vaikkakin se on parantunut aiemmista vuosista. Varsinais-Suomen TE-keskuksen kokemuksen mukaan ministeriöt suuntaavat ohjauksensa yleensä suoraan hallinnonalansa tehtävää hoitavalle osastolle, eikä ohjauksessa juurikaan huomioida TE-keskusta kokonaisuutena eikä siten hyödynnetä muiden osastojen mahdollista tietotaitoa.

## Resurssit ja toiminta

### *Tulosohjausprosessin toimivuus ja kehittämistarpeet*

Työvoima- ja elinkeinokeskuksia koskevassa asetuksessa säädetään, että TE-keskuksia ohjaavien ministeriöiden pitää yhteisesti valmistella TE-keskusten tulosohjausta ja toiminnan kehittämistä koskevia asioita. Työvoima- ja elinkeinokeskukset käyvät vuosittain tulostavoiteneuvottelut kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työministeriön kanssa. Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan neuvottelut keskittyvät ministeriöiden asettamien tavoitteiden käsittelyyn toiminnan tulosten tarkastelun jäädessä hyvin vähäiseksi. Sekä Varsinais-Suomen että Pirkanmaan TE-keskukset pitävät tulosohjausprosessia pirstaleisena, sillä varsinaisten, ministeriöiden kanssa käytävien tulosneuvottelujen lisäksi eri yksiköt käyvät täydentäviä tulosneuvotteluja Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes), työministeriön, Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen sekä maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston kanssa. Pirkanmaan TE-keskus pitää ongelmana osastojen erillisessä tulosohjauksessa sitä, että osastojen ja ministeriöiden tavoitteet nousevat tärkeämmiksi kuin aluekohtaiset asiakkaiden tarpeet.

Varsinais-Suomen TE-keskuksen näkemyksen mukaan tulosohjauksessa tulisi pyrkiä pidemmän aikavälin tulossopimuksiin, jolloin toiminnan suuntaaminen ja sen aiheuttamat vaikutukset olisivat paremmin nähtävissä. Keski-Suomen TE-keskus toteaa puolestaan tulosohjausprosessin olevan sekava ja raskas sekä vaativan nykyään liikaa resursseja.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tulosohjausprosessi on koko työvoima- ja elinkeinokeskuksen toimintaa tarkasteltaessa kehittynyt myönteisesti viime vuosina ja se vastaa melko hyvin tulosohjaukselle asetettuja vaatimuksia. Myös TE-keskuksille v. 2004 tehdyssä ulkoisessa arvioinnissa todettiin tulosohjauksen kehittyneen myönteiseen suuntaan. Ulkoisen arvioinnin mukaan tasapainoisen tuloskortiston (BSC) käyttöönotto TE-keskuksissa on tukenut ja jäntevöittänyt tulossuunnittelua ja -seurantaa sekä helpottanut yli osastorajojen tapahtuvaa tavoitteenasettelua (Net Effect Oy: TE-keskus matkalla kohti yhtenäistä palveluorganisaatiota. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ulkoinen arviointi. Loppuraportti 27.8.2004).

Tulosohjaukseen liittyy kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön mukaan edelleen ongelmiakin, sillä koko TE-keskuksen käsittävässä tulosohjauksessa ei ole mahdollista tarkastella tarpeeksi yksityiskohtaisesti oman sektorin asioita, mikä ministeriön mukaan vaikeuttaa maaseutuosastojen ja keskushallinnon toimintaa. Tulosohjausta

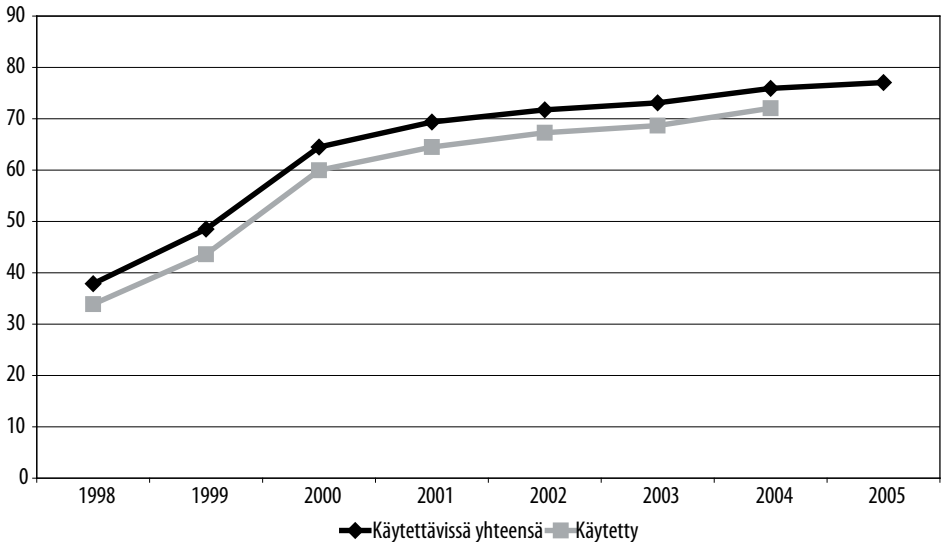
tulee ministeriön mielestä edelleen terävöittää aluehallintotehtävien paremman hoidon sekä osaamisen ja työn laadun turvaamiseksi. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan koko TE-keskusten ohjausjärjestelmä tulisi arvioida uudelleen tavoitteen ollessa hallinnon tehokkaammassa toiminnassa. Ohjausta voitaisiin kehittää siitä lähtökohdasta, että normiohjattujen tehtävien hoitaminen sovittaisiin erillisellä tulos- ja palvelusopimuksella, jossa määriteltäisiin TE-keskuksen tavoitteet määrällisesti ja laadullisesti niin, että niissä toteutuisivat lakisääteiset toiminnan vaatimukset. Sopimukset pitäisi saada sisällöltään sellaisiksi, että ne palvelisivat ohjaamista ja toteuttamista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa tulosohjausprosessin merkittävimpien kehittämistarpeiden kohdistuvan tiedon hallintaan ja raportointiin (johtamisen tietojärjestelmä) sekä TE-keskusten sisäisen toiminnan kehittämiseen (ydinprosessien selvittäminen). Ministeriöiden välinen yhteistyö TE-keskusten yleisohjauksen koordinoinnissa on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan toimivaa ja tulostavoitteista päätetään yhdessä ministeriöiden kesken.

Pirkanmaan liitto kokee puutteena työvoima- ja elinkeinokeskusten tulosohjauksessa sen, ettei TE-keskuksen tulossuunnitelmaan sisälly selviä aluekehitysvaikutuksia ilmaisevia tulosmittareita, vaan käytetyt seurantaindikaattorit on rakennettu TE-keskuksen oman toiminnan tulosjohtamisnäkökulmasta. Pirkanmaan liitto pitää tätä puutteena, joka vaikeuttaa merkittävästi tulossuunnitelman arviointia maakunnan kehityksen vaikuttavuusnäkökulmasta.

### *Toiminnan resurssit*

Kauppa- ja teollisuusministeriöltä saadun tiedon mukaan v. 2004 työvoima- ja elinkeinokeskusten tilinpäätöksissä oli menojen loppusumma yhteensä 1,1 mrd. €. Kaikkiaan TE-keskukset käyttävät määrärahoja n. 30:lta ohjaavien ministeriöiden talousarviomomentilta. Työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintamenot yhdistettiin talousarviossa kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokkaan v. 2000. Vuosina 2000–05 toimintamenomäärärahat ovat kasvaneet 23 %, kuten oheisesta kuviosta käy ilmi. Lisäykset ovat ministeriön mukaan kohdistuneet pääosin maatalouden tukivalvontaan, ves-korotuksiin, teknologia-asiantuntijoihin sekä henkilösiirtoihin. Henkilöstökulujen osuus on n. 75–78 % toimintamenomäärärahan käytöstä.




**Kuvio 5. Työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintamenot v. 1998—2005, pl. työvoimaosastot v. 1998—99, milj. €**
**(lähde: kauppa- ja teollisuusministeriö)**

Pirkanmaan TE-keskus mainitsee selvityksessään, että sen toimintamenoresursseja on leikattu. TE-keskus toimii jatkuvan säästämisen periaatteella, mikä näkyy mm. tinkimisenä matkustuksesta ja henkilöstön koulutuksesta. Maatalouden valvonta on vienyt merkittävästi resursseja muilta TE-keskustoiminnoilta. Erityisesti teknologiayksiköt ovat Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan aliresursoituja. Varsinais-Suomen TE-keskus toteaa puolestaan, etteivät sille annetut tehtävät ja käytettävissä olevat resurssit ole tasapainossa. Ministeriöt eivät ole kyenneet vastaamaan TE-keskuksen tulostavoiteneuvotteluissa esittämiin lisäresurssitarpeisiin. Tässä tilanteessa TE-keskus on mahdollisuuksiensa mukaan kohdentanut henkilöstöresursseja priorisoimiinsa tehtäviin. Resurssien rajallisuus on kuitenkin paikoitellen heikentänyt asiakaspalvelua ja pidentänyt käsittelyaikoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö myöntää, että monissa työvoima- ja elinkeinokeskuksissa käytössä olevat henkilöstövoimavarat eivät ole asiakaspalvelu-, asiantuntija- ja kehittämisorganisaation tehokkaan toiminnan edellyttämällä tasolla. Vuosina 2001–03 voimavarat kasvoivat henkilötyövuosina mitattuna vain marginaalisesti, vaikka samanaikaisesti TE-keskusten tehtävien määrä lisääntyi. Palveluittain tarkasteltuna suurin osa (38 %) TE-keskusten voimavaroista on maaseutupalveluissa. Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, että asiakaspalvelunäkökulmasta näiden resurssien kohdentaminen ei ole tarkoituksenmukaista, sillä resurssit on sidottu vahvasti tarkastus- ja valvontatoimintaan maaseudun kehittämisen jäädessä taka-alalle. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan resurssien allokointi ministeriön osoittamiin tehtäviin on ollut ajoittain ongelmallista. Valvontatehtävien jatkuva lisääntyminen ja määrärahojen niukkuus ovat aiheuttaneet jännitteitä.

### *Tietojärjestelmät*

Työvoima- ja elinkeinokeskusten hoitamien tehtävien moninaisuudesta seuraa se, että TE-keskuksissa on käytössä useita erilaisia tietojärjestelmiä. TE-keskusten käyttämät tietojärjestelmät voidaan kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan jakaa kahteen ryhmään, joista toisen muodostavat toimistosovellukset ja yleiset hallinnon tietojärjestelmät ja toisen substanssiasioiden hallinnointiin liittyvät tietojärjestelmät. Toimistosovellusten ja yleisten hallinnon tietojärjestelmien osalta TE-keskusten tilanne on hyvä, sillä vakiosovellukset ovat yhtenäisiä ja niitä käytetään ja ylläpidetään tehokkaasti ja tuottavasti. Sen sijaan substanssiasioiden hallinnoinnissa kunkin osaston tietojärjestelmistä vastaa ao. ministeriö, minkä vuoksi yhtenäisyyttä tietojärjestelmissä ei ole saatu aikaan niin paljon kuin tilanteessa, jossa vastuu olisi vain yhdellä taholla. Substanssiin liittyvien tietojärjestelmien kehittäminen vaatii kuitenkin syvällistä asiantuntemusta, joten nykyinen vastuunjako on kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä perusteltu. Kuitenkin erityisesti rakennerahastoprosesseissa on pystytty siirtymään myös yhteisiin tietojärjestelmiin.

Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan ministeriö- ja osastokohtaisia sovelluksia on TE-keskuksessa käytössä parikymmentä erilaista. Sovellusten erilaisuus aiheuttaa haasteita ja lisätyötä tietohallinnon osaamiselle, minkä lisäksi tiedot eivät siirry järjestelmästä toiseen, vaan kaikki asiakastiedot on syötettävä jokaiseen järjestelmään erikseen.

TE-keskuksissa on otettu käyttöön asiakkuuden hallintaa parantava tietojärjestelmä ASKO, johon kootaan tietoa eri substanssijärjestelmistä. Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan ASKOon ei ole vielä pystytty integroimaan kaikkia tarvittavia järjestelmiä, mutta tulevaisuudessa sen kautta saadaan kattavat ja ajankohtaiset asiakastiedot sekä kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta ja palveluhistoriasta.

### *Toiminnan tuloksellisuus*

Työvoima- ja elinkeinokeskuksille kuuluvat toimintokokonaisuudet koostuvat viranomaistehtävistä, aluekehitystehtävistä sekä asiakaspalvelu- ja kehittämistehtävistä. TE-keskukset toimivat rahoittajan, kehittäjän, palvelujen tuottajan ja hallinnoijan rooleissa. TE-keskuksille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä on paljon. Toiminnan moninaisuus johtuu lukuisista valtakunnallisista, aluepoliittisista sekä Euroopan unionista tulevista velvoitteista ja periaatteista. (Net Effect Oy. Loppuraportti 27.8.2004.)

Kauppa- ja teollisuusministeriön arvion mukaan työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat onnistuneet tehtäviensä hoitamisessa

vähintäänkin kohtuullisesti. TE-keskukset ovat saavuttaneet niille asetetut tulostavoitteet mahdollisuuksiensa rajoissa ja resurssien käytössä on pystytty rakentamaan entistä joustavampia malleja. Erityisesti alueiden yritysasiakkaiden palveluja on ministeriön mukaan onnistuttu viime aikoina tehostamaan. Lisäksi yhteistyö alueellisten kumppanien kanssa on tehostunut. Synergiahyötyjen täysimääräiseen saavuttamiseen pitäisi kuitenkin edelleen pyrkiä vahvistamalla nykyistä TE-keskusorganisaatiota ja parantamalla TE-keskusten itsenäisiä vaikutusmahdollisuuksia.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten tulossuunnittelu on ministeriön mukaan jäntevöitynyt ja koko hallituskauden mittaiset strategiset tavoitteet ovat tuoneet toimintaan pitkäjänteisyyttä. Vaikuttavuustavoitteiden asettelu, seuranta ja arviointi on kuitenkin vaikeaa, koska vaikutukset näkyvät usein vasta pitkän ajan kuluttua, minkä lisäksi tiettyyn, tarkasteltavaan ilmiöalueeseen vaikuttavat useat osatekijät samanaikaisesti. Ministeriö pitää TE-keskusten toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa keskeisenä sitä, kuinka TE-keskukset yhdessä keskeisten kumppaneidensa kanssa kykenevät edistämään kunkin alueen kehityksen kannalta tärkeitä päämääriä.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset itse toteavat, että niiden toiminnan tuloksellisuuden mittaamisessa on vielä kehittämistarpeita. TE-keskusten antamissa selvityksissä nousi esiin se, että tulostavoitemittarit ovat tulkinnanvaraisia ja kuvaavat huonosti TE-keskuksen toimintaa. Mittareita pitäisi kehittää vaikuttavuuden, tuottavuuden, taloudellisuuden ja laadun mittauksen näkökulmasta siten, että ne tukisivat prosessijohtamista. Jatkuva kehitys- ja muutostyö tulosmittareiden määrittämisessä ei ole antanut vertailukelpoista trenditietoa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa kuitenkin työvoima- ja elinkeinokeskusten tulosohjauksen olevan monialaisen asiantuntijaviraston ohjausta, mikä luo tavoiteasetannalle ja käytettävälle mittaristolle erityishaasteita. TE-keskuksilla on ministeriön mukaan käytössään aluekehitysvaikutuksia kuvailevat poikkileikkausselvitykset, joissa on vertailutietoa alueen kehityksestä aiempina vuosina. Lisäksi TE-keskusten ohjaukseen liittyvää ennakointitietoa kerätään ja hyödynnetään systemaattisesti.

Myös maa- ja metsätalousministeriö pitää TE-keskusten ja etenkin niiden maaseutuosastojen tulosten mittaamista vaikeana. Syynä tähän on se, että usein esim. maaseutuosasto on vain prosessin yksi vaihe ja lopputulokseen vaikuttaa huomattavasti muidenkin prosessiin osallistuvien tahojen onnistuminen. Hyvien tulostavoitteiden löytäminen on vaikeaa, koska niiden pitäisi olla toisaalta helposti saatavilla ja toisaalta kuvata tarkasti saavutuksia.

Asiakkaiden näkemyksiä työvoima- ja elinkeinokeskusten toiminnasta mitataan vuosittain järjestettävillä laatututkimuksilla, joita täydennetään erillisillä selvityksillä. Asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyyttä mittaavat tulokset ovat kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan parantuneet koko ajan. Asiakastyytyväisyyden keskiarvo on 8,3 asteikolla 4–10. Asiakkaat kokevat TE-keskusten palvelut erittäin hyödyllisiksi ja TE-keskusten palvelumielikuva on hyvä. Kehitettävää löytyy lähinnä siitä, miten palveluista tiedotetaan. Jatkossa on ministeriön mukaan syytä kiinnittää huomiota henkilöstön asiakaspalveluosaamiseen sekä yhdenmukaiseen ja henkilöriippumattomaan palveluun. Lisäksi tulee varmistua riittävästä haku- ja maksatusprosessien kehittämisestä ja niihin liittyvien ehtojen viestimisestä asiakkaille ja sidosryhmille.

Elinkeinoelämän keskusliitto teki keväällä 2005 kyselyn julkisten yrityskehitys- ja rahoituspalveluiden asiakastyytyväisyydestä PK-yritysvaltuuskuntansa ja aluejohtokuntiensa jäsenten piirissä. Kysely koski muitakin kuin vain TE-keskusten palveluita. Kyselyn tulosten mukaan yritykset ovat suhteellisen tyytyväisiä alueellisiin palveluihin. Asiakastyytyväisyys kuitenkin vaihtelee eri TE-keskusalueiden välillä, mikä Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan kertoo toimintatapojen vaihtelusta eri alueilla sekä tarpeesta yhdenmukaistaa palvelukonsepteja. Keskeisiä alueellisten palveluiden kehittämistarpeita ovat palveluyrityksille suunnattavan palvelun kehittäminen, yrityspalvelujärjestelmän selkeyttäminen, asiakaslähtöisyyden ja palvelujen markkinoinnin lisääminen sekä yrityspalveluorganisaatioiden henkilöstön liiketoi-

mintaosaamisen ymmärryksen ja hahmottamisen parantaminen.

Suomen Yrittäjien aluejärjestöjen toimitusjohtajista kolme neljäsosaa arvioi TE-keskusten onnistuneen tehtäviensä hoitamisessa tyydyttävästi tai hyvin. Yhden neljäsosan mielestä TE-keskukset ovat onnistuneet huonosti tehtäviensä hoidossa. Vastaavasti Turun kauppakamarin jäsenilleen tekemässä kyselyssä 35 % yrityksistä arvioi TE-keskuksen onnistuneen työssään hyvin, 21 % katsoi TE-keskuksen onnistuneen huonosti ja 7 % erittäin huonosti. Loput arvioivat toimintaa neutraalisti. Kokonaisuudessaan Turun kauppakamarin näkemyksen mukaan TE-keskuksen toiminta on liian pirstaleista. Strategiatasolla on liikaa painopistealueita, eikä tavoitteita viedä riittävästi käytännön tasolle. Toimintaan kaivataan kauppakamarin mukaan selkeästi enemmän asiakaslähtöisyyttä. Yritysten kannalta Finnveran, Tekesin ja Sitran toiminta on selvästi enemmän kohdennettua ja yrityslähtöistä.

### *Yhteistyö alueiden kehittämisessä*

Alueiden kehittämislaissa (602/2002) säädetään, että maakunnan liitto vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa. Työvoima- ja elinkeinokeskuksista säädetyn lain mukaan TE-keskukset osallistuvat alueelliseen kehittämistyöhön. Maakunnan tavoitellun alueellisen kehityksen osoittamiseksi maakunnan liiton pitää laatia maakuntasuunnitelma. Lisäksi maakunnan kehittämistä varten laaditaan maakuntaohjelma, jossa esitetään maakunnan kehittämisen tavoitteet. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Alueiden kehittämislain mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon maakuntaohjelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen.

Kauppa- ja teollisuusministeriö kuvaa työvoima- ja elinkeinokeskusten roolia alueensa kehittäjinä merkittäväksi. Lähes kaikki TE-keskukset ovat tuoneet alueelleen yhteistä näkemystä kehittämisen suunnasta. TE-keskusten toiminta korostuu erityisesti asiakaspalvelun tuottajana. Tuotettujen tai välitettyjen palvelujen kirjo on hyvin laaja palvelujen kohdistuessa niin yrityksiin, yhteisöihin kuin yksittäisiin kansalaisiinkin. Ministeriön näkemyksen mukaan TE-keskusten yhteistyö alueen muiden toimijoiden kanssa sujuu varsin hyvin ja TE-keskukset ovat omaksuneet yhteistyöhakuisen toimintatavan. Maakunnan liittojen kanssa yhteistyö toimii hyvin: TE-keskukset osallistuvat maakuntasuunnitelmien ja toimintasuunnitelmien laadintaan ja vastaavasti maakunnan liitot antavat lausunnot TE-keskusten tulossuunnitelmista ennen ministeriöiden kanssa käytäviä tulosneuvotteluja. Työvoima- ja elinkeinokeskusten kolmen sektorin ohjaus heijastuu kuitenkin aluekehitykseen ja tarvetta esiintyy sekä eri sektoreiden yhteisten rajapintojen etsimiselle että TE-keskusten yhtenäisemmälle näyttäytymiselle aluekehityksessä ja asiakaspalvelussa.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää TE-keskusten ja maakunnan liittojen välistä yhteistyötä toimivana ja työnjakoa alueen kehittämisessä melko selkeänä. Samansuuntaisia käsityksiä on myös TE-keskuksilla itsellään. Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan työnjako maakunnan liiton kanssa sujuu pääsääntöisesti hyvin, tosin jonkin verran on päällekkäisyyksiä alueellisissa kehittämishankkeissa. Yhteistyö on kuitenkin kehittynyt viime aikoina. Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan yhteistyö maakunnan liittojen, kuntien, kehitysyhtiöiden ym. toimijoiden kanssa on sujuvaa. Strategiat laaditaan yhdessä ja hankkeet toteutetaan yhdessä tai yhdessä sopien.

Maakunnan liittojen näkemykset yhteistyöstä ja työnjaosta aluekehitystehtävissä poikkeavat ministeriöiden ja TE-keskusten näkemyksistä. Kritiikkinsä maakunnan liitot kohdistavat erityisesti maakunnallisten strategioiden toteuttamiseen sekä ministeriöiden ohjaukseen liittyviin seikkoihin.

Pirkanmaan liitto toteaa, että Pirkanmaan maakuntasuunnitelma ja sitä toteuttava maakuntaohjelma ovat toiminnan yleinen kehysohjelma ja rahoitussuunnitelma. Maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman linjaukset edustavat laajan toimijajoukon yhteen sovitettuja näkemyksiä maakunnan kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista. Työvoima- ja elinkeinokeskus on keskeinen valtion aluekehitysvaroja käyttävä viranomainen maakunnassa. Sik-

si on erityisen tärkeää, että TE-keskuksen tulossuunnitelman linjaukset sopivat maakuntasuunnitelman linjauksiin ja sitä toteuttavien ohjelmien toimintalinjoihin. Alueiden kehittämislain periaatteiden mukaan valtion viranomaisten tavoitteiden ja strategioiden on tuettava ja täydennettävä mahdollisimman kiinteästi maakunnan perustavoitteiden toteuttamista. Pirkanmaan liiton mukaan TE-keskuksen osallistuminen ja sitoutuminen maakuntastrategia- ja maakuntaohjelmatyöhön on kuitenkin liian vähäistä. Liitto toteaa ristiriitoja syntyvän ennen muuta siitä, kuka toteuttaa kenenkin strategioita. Nykyisessä asetelmassa etusijalle nousevat aina ministeriöiden valtakunnalliset tavoitteet ja budjettipäätökset. Pirkanmaan liitto on kiinnittänyt tähän asiaan jatkuvasti huomiota antaessaan mm. vuosittain alueiden kehittämislain 37 §:n mukaisia lausuntoja TE-keskuksen tulossuunnitelma-asiakirjoista ja työllisyyttä edistävistä investointihankkeista.

Pirkanmaan liiton mukaan edelleenkin on nähtävissä yksityiskohtaista sektorihallinnon ohjausta TE-keskusten toiminnassa. Tällä on merkitystä alueellisten näkökulmien yhteensovitustyössä, sillä keskushallintopohjainen yksityiskohtainen ohjausjärjestelmä ei enää nykyään paranna alueen omia mahdollisuuksia vaikuttaa kehitykseensä. Pirkanmaan liiton näkökanta on, että TE-keskuksista on tullut entistä enemmän valtion oma instrumentti aluekehityksessä, eikä siihen ole helppo yhdistää alueelta nousevaa, kunta- ja toimijalähtöistä kehittämistoimintaa. Liitto luonnehtii yhteistoimintaa aluetasolla melko neutraaliksi viranomaistoiminnaksi. Kuitenkin alueellisen toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi TE-keskuksia ohjaavien ministeriöiden pitäisi delegoida päätöksentekovaltaa nykyistä enemmän alueellisille toimijoille. Keskushallinnon tulisi selvemmin olla resursoijan ja puiteohjaajan roolissa.

Varsinais-Suomen liiton näkemys on, että TE-keskuksen ja maakunnan liiton välinen yhteistyö on vuosi vuodelta parantunut mutta että se on edelleen enimmäkseen alueiden kehittämislain ohjaamaa ja antaa vaikutelman muodollisesta yhteistyöhalusta. Alueelliset toimintalinjaukset ovat nykyisellään melko yhteneväiset maakunnan liiton ja TE-keskuksen välillä ja hankevalmistelussa valmistelijoiden yhteistyö on toiminut hyvin. TE-keskuksen vetämän EU-hanketyöryhmän työskentelyyn Varsinais-Suomen liitto ei kuitenkaan ole täysin tyytyväinen. Hankeryhmän ensisijainen tehtävä on yhteistyössä neuvotella rahoitettavista hankkeista ja koordinoida rahoitusosuuksia. Vaikka yhteistyöllä on onnistuttukin karsimaan päällekkäisyyksiä, vaihtamaan tietoja ja muodostamaan kokonaiskuvia eri teemoista, ovat hankeryhmän alkuperäiset tavoitteet jääneet puolitiehen, sillä aitoa pohdintaa rahoitettavista hankkeista ja niiden vaikutuksista on hyvin vähän.

Varsinais-Suomen liiton näkemys on, ettei TE-keskus vaikuta hyvin toimivalta ja yhtenäiseltä. Liitto arvioi syynä tähän olevan ilmeisesti sen, että eri ministeriöiden osastokohtainen ohjaus on edelleen voimakasta ja kokonaisvaltaista, ja osastoja aidosti yhteen sitova strategia on näin ollen jäänyt pinnalliseksi.

Keski-Suomen liitto arvioi TE-keskuksen toiminnan olevan keskeisiltä osin yhdenmukaista maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman linjausten kanssa. Liitto näkee TE-keskuksen toiminnallisissa painotuksissa pitkälle menevää samankaltaisuutta maakuntasuunnitelman vision kanssa. Varsinaisia yhteisiä neuvotteluja maakunnan tulevaisuudesta ja strategioista käydään kuitenkin erittäin harvoin, sillä ohjausjärjestelmät poikkeavat melkoisesti toisistaan. Keski-Suomen liiton näkemyksen mukaan Keski-Suomen TE-keskus toimii ennen kaikkea valtion tulosohjauksen ja ministeriöiden kanssa sovittujen ohjauskriteerien mukaisesti ja vain osittain maakunnallisten suuntaviivojen mukaan. Lisäksi liiton mukaan maakuntasuunnitelmat, maakuntaohjelmat sekä toteuttamissuunnitelmat eivät ole saaneet sitä merkitystä, minkä lainsäätäjä on niille asettanut. Suunnittelujärjestelmä on edelleen kirjava: eri hallinnonalojen omat kansalliset toimintasuunnitelmat ja painotukset sekä maakuntien omat strategiset suunnitelmat eivät aina löydä yhteistä linjaa. Sisällöllisten painotusten ohella ongelmia aiheutuu mm. aikataulutuksen yhteensovittamisesta.

Keski-Suomen kauppakamari on samoilla linjoilla Keski-Suomen liiton kanssa todetessaan ministeriöiden ohjauksen osastojen toiminnassa olevan yritysten ja elinkeino-

elämän näkökulmasta voimakasta. Tulostavoitteet sovitaan ministeriöiden kanssa, eikä maakunnan omia näkemyksiä huomioida riittävästi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan maakunnan liittojen lausunnot vuosilta 2003 ja 2004 TE-keskusten tulossuunnitelmista eivät kuitenkaan tue väitettä maakunnallisten kehittämistarpeiden ja maakunnallisten strategioiden heikosta huomioimisesta, vaan päinvastoin maakunnalliset tavoitteet on otettu hyvin huomioon TE-keskusten toiminnassa.

Työministeriö toteaa puolestaan, että sen ja TE-keskusten tarkentavassa tulossopimuksessa on jo vuosia ollut mahdollisuus sopia TE-keskusten esittämistä alueen näkökohdista syntyvistä tavoitteista, mutta ettei niitä ole juurikaan esitetty. Tästä huolimatta työministeriö pitää mahdollisuutta edelleen yllä.

Maa- ja metsätalousministeriön kohdalla merkityksellisin ohjaava tekijä on erilaiset ohjelmat ja se, mitä niissä edellytetään ja säädetään. Vapaa liikkumavara jää melko pieneksi, sillä varojen käyttö eri kohteisiin ratkaistaan pitkälti jo ohjelman valmisteluvaiheessa. Pääsääntöisesti alueet ovat mukana ohjelmien valmistelussa. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ministeriöiden vastuulla on lähinnä koko maan tasapuolinen kehittäminen ja silloin voidaan ajautua hieman eri linjoille alueen kanssa mm. rahoituksen riittävyydessä.

Suomen Yrittäjien aluejärjestöt luonnehtivat maakunnan liittoja TE-keskuksia selkeämmin alueellisiksi kehittäjiksi. TE-keskusten katsotaan toimivan eräänlaisina valtionhallinnon etäispäätteinä, vaikkakin myös TE-keskuksia pidetään aktiivisina alueellisina kehittäjinä. Suomen Yrittäjien aluejärjestöjen toimitusjohtajista n. 60 % arvioi yhteistyön TE-keskusten ja alueen muiden toimijoiden välillä toimivan kohtuullisesti tai hyvin. Kuitenkin maakunnan liittojen ja TE-keskusten välisestä työnjaosta todetaan, ettei se ole selkeä, minkä seurauksena esiintyy päällekkäistä toimintaa ja oman reviirin vartiointia.

Myös Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo maakunnan liitoilla olevan selvästi aluekehitysroolin, kun taas TE-keskuksilla on korostuneemmin elinkeinoelämän kehittämisrooli. Yhteistyön toimivuudesta maakunnan liittojen ja TE-keskusten välillä on Elinkeinoelämän keskusliiton piirissä erilaisia kokemuksia. Suurimmat ongelmat löytyvät maakuntien aluepoliittisten tavoitteiden ja elinkeinopolitiikan tavoitteiden yhteensovittamisesta.

### Yritystuet, koulutus ja neuvonta

#### *Työvoima- ja elinkeinokeskusten myöntämät yritystuet*

Työvoima- ja elinkeinokeskusten myöntämiä kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan yritystukia ovat investointituki, pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistuki, toimintaympäristötuki, kuljetustuki, kyläkauppojen investointituki sekä energiatuki. Muita kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan keskeisiä yritystuki- ja yritysrahoitusmuotoja ovat valtioneuvoston asetuksen (1155/2001) mukainen yritysten kansainvälistymisen edistämiseen myönnettävä valtionavustus sekä yleisavustus ulkomaankauppaa ja yritysten kansainvälistymistä edistäville järjestöille, Tekesin teknologiarahoitus sekä Finnvera Oyj:n yritysten kehittämiseen ja kasvuun liittyvät lainat ja takaukset sekä vientitakuut.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten myöntämien yritystukien tarkoitus on edistää pienten ja keskisuurten yritysten toiminta-edellytyksiä rahoituksella, jota suunnataan laadullisesti korkeatasoisiin investointi- ja kehittämishankkeisiin sekä yritysten toimintaympäristöä kehittäviin hankkeisiin. Tavoitteena on parantaa pienten ja keskisuurten yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä ja toimintaympäristöä. Rahoitus suunnataan sellaisiin hankkeisiin, joissa sillä arvioidaan olevan merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamisen kannalta. Tavoitteena on edistää yritysrahoituksen keinoin yleistä taloudellista kehitystä, elinkeinopoliittisia tavoitteita sekä työllisyyttä. Tavoitteena on lisäksi edistää kehitystä yrityksissä, joissa on kasvu- ja kehityspotentiaalia ja -halukkuutta tarjoamalla yritysten merkittäviin aineellisiin ja aineettomiin kehitys- ja investointihankkeisiin osarahoitusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan pääosa yritystuista on myönnetty EU-ohjelmavaroista. Puhtaasti kansallisista varoista myönnettyjen yritystukien osuus on ollut 11–19 % myönnetystä yritystuesta v. 1997–

2004. Myönnettyjen yritystukien määrä on ollut v. 1997–2004 vuosittain hieman yli 100 milj. €. Suurin osa, 62–70 % yritystuesta on myönnetty investointitukena yritysten investointihankkeisiin.

Yritystukea myönnettäessä huomioidaan myös kilpailunäkökohdat. Tukea ei pidä myöntää hankkeisiin, joilla vääristetään yritysten välistä kilpailutilannetta. Tuilla ei siten saa esim. edesauttaa epäterveen ylikapasiteetin syntymistä jollekin toimialalle. TE-keskus laatii jokaisesta yritystukilain mukaisesta hankkeesta tukipäätöksen perustaksi hankeselvitysraportin, jossa käsitellään mm. rahoitettavaksi esitettävä hanke kyseisen toimialan olosuhteet huomioon ottaen. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriöllä ja TE-keskuksilla on käytössään toimialajärjestelmä, jonka puitteissa toimialapäälliköt ja -asiantuntijat antavat yli 800 000 €:n suuruisia investointihankkeita koskevista hakemuksista lausunnon, jossa hanketta arvioidaan toimialan kapasiteetti-, markkina- ja kilpailutilanteen kannalta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön käsityksen mukaan yritystoiminnan tukemisesta annetun lain vaikuttavuus on ollut kokonaisuutena tarkasteltuna hyvä ja laille asetettujen tavoitteiden mukainen. Yritystukien vaikuttavuuden seurantaa on vahvistettu ottamalla käyttöön tukipäätöskohtainen hankkeen vaikuttavuusseuranta. Yritystukilain mukaisen tukijärjestelmän toimivuutta ja tuloksellisuutta on selvitetty kauppa- ja teollisuusministeriön teettämässä tutkimuksessa, joka valmistui syksyllä 2005. Tutkimuksen mukaan yritystuilla on selvästi positiivinen vaikutus hankkeiden toteuttamiseen yrityksissä. Tuet ovat usein edellytys hankkeen toteuttamiselle tai ne laajentavat toteutusta taikka parantavat hankkeiden laatua. Tukien haitalliset kilpailuvaikutukset ovat melko vähäisiä. Käytettyjen tukien toimeenpanoa, toimivuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta voidaan tutkimuksen mukaan pitää yleisesti ottaen hyvänä.

Arvioinnin perusteella esiin nousseet keskeisimmät kehittämistarpeet liittyvät lähinnä yritystukistrategian ohjausvaikutuksen ja painotusten täsmentämiseen. Strategian kristallisoimiseksi olisi suotavaa jakaa tavoitteet vertikaalisiin painotuksiin ja koko tukitoiminnan kautta tavoiteltaviin horisontaalisiin linjauksiin. Vertikaalisiin painotuksiin tulisi lisätä painopisteet aloittavien yritysten ja kasvuyritysten kehittämiseen. Horisontaalisina teemoina tulisi erityistä huomiota kiinnittää työn tuottavuuden ja teknologian kehittämiseen, yritysten kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, tukien yhteisvaikutusten hakemiseen sekä alueellisten vaikutusten tehostamiseen. (Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi. Loppuraportti. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Elinkeinoosasto. Julkaisuja 21/2005.)

Kauppa- ja teollisuusministeriön teettämänä on v. 2005 valmistunut myös toinen yritystoiminnan eri tukimuotoihin liittyvä tutkimus, Arviointitutkimus EU:n rakennerahasto-ohjelmista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan mm., että investointitukihankkeiden onnistuminen ja tuloksellisuus vaihtelevat, mutta kokonaisuudessaan toiminta on kuitenkin onnistunutta eikä hanketoiminnan tulosten perusteella ole perusteita esittää oleellisia muutoksia investointien tukemisen suuntaamiseen ja painotuksiin. Sen sijaan aloittavien yritysten tukemisessa käytettävää hautomotoimintaa tulisi tutkimuksen mukaan tehostaa. Hankkeet ovat synnyttäneet merkittävän määrän uusia työpaikkoja, mutta tästä huolimatta teollisuustyöpaikkojen kokonaismäärä on vähentynyt. Syynä tähän on se, että muut kuin hankkeissa mukana olleet yritykset ovat vähentäneet työvoimaansa. Tutkimuksessa todetaan myös, ettei kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan toimintaa uusien yritysten perustamisen tukemiseksi voida pitää parhaalla mahdollisella tavalla onnistuneena, sillä sen avulla ei ole pystytty kuromaan umpeen ohjelma-alueiden (erityisesti tavoite 1 -alueen) jälkeenjääneisyyttä yrityskannan kasvussa suhteessa koko maahan. (Arviointitutkimus EU:n rakennerahastoohjelmista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Rahoitetut tutkimukset 9/2005.)

Työvoima- ja elinkeinokeskusten myöntämiä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan rakennetukia ovat Maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnettävät avustukset, joita voidaan ohjata mm. nuorten viljelijöiden aloitustukeen sekä tuotannollisten investointien, kuten lypsy- ja liha-

karjanavetoiden, sikaloiden ja lampoloiden sekä puutarhatalouden investointeihin ja eräisiin porotalouden hankkeisiin. Tämän lisäksi voidaan myöntää korkotukilainoja mm. tuotantorakennusten, maanhankinnan, maatilojen asuinrakentamisen ja konehankintojen rahoittamiseen, nuorten viljelijöiden aloitustukeen liittyviin kiinteistö- ja irtaimistohankintoihin sekä eräisiin porotalouden ja luontaiselinkeinojen kohteisiin. Hanketukena voidaan puolestaan myöntää investointitukea, kehittämistukea, käynnistystukea sekä kiinteistön hankintaan myönnettävää tukea.

Maatilojen rakennetukia myönnettäessä tavoitteena on maatilatalouden rakennetta kehittämällä parantaa tulotasoa sekä elin-, työ- ja tuotanto-olosuhteita maatiloilla. Rakennetuki suunnataan perheviljelmille ja niiden muodostamille yhteenliittymille. Tuen avulla pyritään yrityskoon kasvua edistämällä alentamaan tuotantokustannuksia. Vastaavasti hanketukien tavoitteena on maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaisesti kehittää maaseutua, edistää ja monipuolistaa maaseudun elinkeinotoimintaa, edistää uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä, tukea haja-asutusalueiden ja yhdyskuntien kehittämistä sekä parantaa maatilatalouden rakennetta ja toimintaedellytyksiä.

TE-keskusten maaseutuosastoissa toimivat kalatalousyksiköt voivat puolestaan myöntää EU-osarahoitteisia yritystukia ammattikalastukseen, vesiviljelyyn, kalanjalostukseen ja kalatukkukauppaan sekä myös alaa yleisesti kehittäviin hankkeisiin. Vuonna 2004 elinkeinokalatalouteen myönnettiin suoria yritystukia 7,8 milj. € ja alaa yleisesti kehittäviin hankkeisiin 9,0 milj. €.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hanketukien osalta lähes puolet v. 2000–04 maaseudun kehittämisohjelmissa myönnetyistä yritystuista on kohdistunut maaseutuyritysten rakentamisinvestointeihin sekä koneiden ja laitteiden hankintaan. Kaikkiaan maaseudun kehittämisohjelmissa on myönnetty 1.1.2000–31.3.2005 yritystukea 280,2 milj. €.

Ministeriön näkemyksen mukaan yritystukien merkitys on oleellinen työpaikkojen säilyttämisessä ja uusien työpaikkojen syntymisessä. Tukien vaikuttavuutta seurataan EU-osarahoitteisten hankkeiden osalta keräämällä indikaattoritiedot mm. hankkeiden rahoituksesta sekä vaikutuksesta työllisyyteen ja maaseudun yritystoiminnan vahvistumiseen. Näiden seurantatietojen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on teettänyt myös erillisselvityksiä yritystukien kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta.

Työministeriön hallinnonalalla tukea voi saada työllisyysperusteisena investointitukena sekä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamana hanketukena. Työllisyysperusteisen investointituen ollessa kyseessä työvoimaviranomainen voi myöntää investointiin työllisyysmäärärahoista haetun valtionavun joko suoraan hakijalle tai se voi myös osoittaa valtionavun myöntämistä varten tarvittavat työllisyysmäärärahat toiselle valtion viranomaiselle. Jälkimmäistä tapaa noudatetaan silloin, kun toinen viranomainen erityissäännösten nojalla myöntää valtionavun sen hakijalle. Tämän mukaisesti jos TE-keskuksen työvoimaosasto osallistuu työllisyysvaikutuksiltaan hyvän investointihankkeen rahoitukseen, se osoittaa määrärahan TE-keskuksen yritysosastolle, joka tekee avustuspäätöksen. Työllisyysperusteinen investointiavustus pääsääntöisesti täydentää muita valtion investointiavustusjärjestelmiä. Työministeriössä on käynnistynyt v. 2005 kehittämishanke, jonka yhtenä tavoitteena on työllisyysperusteista investointiavustusta koskevien säädösten ja menettelytapaohjeiden päivittäminen.

Työhallinnon ESR-toimintaan ei sisälly sellaisia yritystukia, joihin esim. sovellettaisiin yritystukia koskevia erityissäännöksiä. Kaikkiaan yritystuen käsite on työministeriön mukaan epäselvä ja harhaanjohtava ESR-hankkeiden kohdalla. ESR-ohjelmilla pyritään kyllä lisäämään ja tukemaan yrittäjyyttä eräänä työllistymisen muotona. Monipuolisissa kehittämishankkeissa voi olla mukana myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joiden osalta esim. osaamispääomaa, työyhteisöä tai työn organisointia pyritään kehittämään. Taustalla on kuitenkin tällöin yksittäisen kansalaisen osaamisen ja työmarkkina-aseman parantaminen, sillä ESR-rahoitteisissa hankkeissa ensisijaisena edunsaajana on aina yksityishenkilö, jonka inhimillisiä voimavaroja hankkeessa pyritään kehittämään.

Tukikäytäntöihin ja rahoituslinjauksiin liittyvää yhteensovittamista tehdään kaup-

pa- ja teollisuusministeriön mukaan työvoima- ja elinkeinokeskustasolla mm. TE-keskusten hanketyöryhmissä, jotka käsittelevät TE-keskusten yritystukihakemuksia. Ministeriötasolla yhteensovittamista tehdään mm. yritystukiohjelmien valmistelun ja suurten yksittäisten tukipäätösten osalta kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimivassa yritystukineuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina työvoima- ja elinkeinokeskuksia ohjaavat ministeriöt sekä liikenne- ja viestintäministeriö, sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö. Tukiohjelmatasolla järjestelmien tavoitteita ja sisältöjä sovitetaan yhteen mm. parhaillaan kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kesken uudistettaessa yritystoiminnan tukemisesta annettua lakia ja maaseutuelinkeinojen rahoituslakia v. 2007 alkavaa uutta EU-ohjelmakautta varten. Kauppa- ja teollisuusministeriö luonnehtii hallinnonalojen yhteistyötä uusien järjestelmien valmistelussa ensiarvoisen tärkeäksi.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten asema aluekehittämistoimenpiteiden rahoittajana maakunnissa on keskeinen, sillä vaikka myös maakunnan liitot myöntävät tukia, kanavoituu selvästi suurin osa aluekehittämisresursseista TE-keskusten kautta. Esimerkiksi Pirkanmaan liitto ilmoittaa myöntävänsä yksittäisiä ja pienimuotoisia maakunnan kehittämisrahasta rahoitettavia tukia. Keski-Suomen liitto puolestaan toteaa, että se voisi myöntää yrityksille de minimis -säännön mukaisesti EU-hankerahoitusta, mutta ei tee sitä, vaan hakijaa neuvotaan yritysrahoitushankkeissa kääntymään TE-keskuksen yritysosaston puoleen. Varsinais-Suomen liitto kritisoi TE-keskuksen yritystukirahoitusta silloin tällöin esiintyvästä ennakkoluulottomuuden puutteesta ja varovaisuudesta. Liiton rahoituksella on kuitenkin voitu hoitaa tällaisia tapauksia.

Yhteistyökumppaneiden ja asiakkaiden keskuudessa työvoima- ja elinkeinokeskusten yritystukijärjestelmä saa osakseen sekä myönteisiä että kielteisiä arvioita. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa jäsenyritystensä olevan yleisesti ottaen tyytyväisiä TE-keskusten yritystukijärjestelmän toimivuuteen. Sen sijaan Suomen Yrittäjien aluejärjestöjen toimitusjohtajista yli puolet on sitä mieltä, että yritystukijärjestelmä ei ole joko toimiva tai selkeä asiakkaan kannalta. Muu yritystukijärjestelmään kohdistettu esiin tullut kritiikki koskee mm. yritystukijärjestelmän sekavuutta ja hajanaisuutta, käsittelyaikojen pituutta sekä päätösten ennakoitavuuden hankaluutta. Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo kuitenkin oman hallinnonalansa yritystukijärjestelmän toimivuuden ja selkeyden olevan TE-keskuksissa hyvää tasoa. Ministeriö myöntää tukihakemusten käsittelyajoissa olevan eri TE-keskusten yritysosastojen välillä hajontaa, jota tulee pystyä supistamaan. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että hakemuksen käsittelyyn käytetyn ajan ohella oleellista on myös päätöksen huolellinen valmistelu ja hakemuksen sekä sen liitteiden täydentäminen ja tarkentaminen yhdessä asiakkaan kanssa, vaikka se pidentäisikin käsittelyaikaa.

### *Työvoima- ja elinkeinokeskusten järjestämät koulutus- ja neuvontapalvelut*

Pienten ja keskisuurten yritysten osaamisen kehittämispalveluja ovat neuvonta-, koulutus- ja konsultointipalvelut, joilla tähdätään yritysten johto- ja avainhenkilöiden sekä muun henkilöstön liiketoimintaosaamisen parantamiseen. Alkavat ja nuoret yritykset, kasvu- ja kansainvälistymishakuiset pk-yritykset sekä sukupolvenvaihdostilanteessa olevat yritykset ovat erityisesti palvelujen ja toimenpiteiden kohteina. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kohdejoukko on haluttu pitää näin laajana, koska useissa tutkimuksissa ja selvityksissä on todettu pk-yritysten osaaminen erityisesti liikkeenjohdollisissa ja liiketaloudellisissa kysymyksissä riittämättömäksi.

Vuonna 2004 pienten ja keskisuurten yritysten osaamisen kehittämiseen liittyviä henkilökurssipäiviä järjestettiin yhteensä 65 000. Lähes puolet osaamisen kehittämispalveluista kohdistui yritysten johto- ja avainhenkilöiden liikkeenjohtotaitojen parantamiseen ja viidennes yrittäjyyden sekä uusperustannan edistämiseen. Merkittävän osan osaamisen kehittämispalveluista muodostavat konsultointiin perustuvat analyysipalvelut.

Kauppa- ja teollisuusministeriön sekä TE-keskusten yritysosastojen tuottamat yritysten osaamisen kehittämispalvelut toteutetaan ostamalla palvelut alan yrityksiltä ja julkisilta palveluntarjoajilta. TE-keskukset

voivat hankkia kehittämispalvelut kokonaisuudessaan ulkopuolisilta palvelujen tarjoajilta tarjouspyyntökilpailun kautta. Valtaosa palveluhankkeista toteutetaan kuitenkin TE-keskusten sateenvarjoprojekteina ns. omana tuotantona, jossa projektikokonaisuus muodostuu useammista, kilpailutetuista, TE-keskusten koordinoimista osahankkeista. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan toimintamalli on osoittautunut hyväksi ja toimivaksi, koska ulkopuolisia asiantuntijoita käyttämällä toimenpiteiden ja palvelujen sisältöä voidaan helposti uudistaa ja saada käyttöön paras asiantuntemus. Samalla toimintamalli luo kysyntää yksityisille asiantuntijapalvelujen tarjoajille sekä lisää erityisesti haja-asutusalueilla asiantuntijapalvelujen tarjontaa.

TE-keskukset tarjoavat koulutuspalvelujen ohella yritysneuvontaa, joka kattaa asiakkaan tarpeiden ammattitaitoisen tunnistamisen, yleisneuvonnan esiin nousseiden kysymysten osalta ja tarvittaessa ohjauksen asianmukaisen yksityisen erityisasiantuntijan tai asiasta vastaavan viranomaisen luo.

TE-keskusten maaseutuosastojen koulutustoiminta kohdistuu lähinnä alueen kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisiin. Lisäksi maaseutuosastot järjestävät yhdessä alueensa muiden toimijoiden, kuten tuottaja- ja neuvontajärjestöjen kanssa mm. viljelijöiden tukihakemuskoulutusta. Maaseutuosastojen tarjoama neuvonta käsittää puolestaan lähinnä tukien hakumenettelyyn liittyvää neuvontaa. Varsinaista tuotantoa tai taloutta koskevaa neuvontaa viljelijöille tarjoavat alueelliset neuvontajärjestöt. Kalatalouden alan neuvontatyötä hoitavat kalatalouden neuvontajärjestöt, kalastajaliitot, kalatalouskeskukset ja vapaa-ajankalastusjärjestöt.

TE-keskusten työvoimaosastot vastaavat ammatillisesta työvoimakoulutuksesta, jonka hankinta perustuu ensisijaisesti TE-keskusalueiden työmarkkinoiden tarpeeseen. Työvoimaosastot keräävät jatkuvasti tietoa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehityksestä. Tietojen perusteella TE-keskuksissa tehdään hankintasuunnitelmat ja pyydetään tarjoukset koulutuksen järjestäjiltä. Koulutusta ei toteuteta itse, vaan se hankitaan koulutuspalveluita tuottavilta organisaatioilta. Muutaman alan osalta koulutuksen hankinta on keskitetty vain yhdelle tai muutamalle TE-keskukselle. Työvoimakoulutuksen määrä vaihtelee työministeriön mukaan huomattavasti eri TE-keskusten välillä. Vaihtelu johtuu etupäässä työmarkkinoiden koosta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on hiljattain tarkastanut työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksia. Tarkastusraportin mukaan ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset ovat olleet keskimäärin positiivisia, joskin melko vaatimattomia. Yli puoli vuotta kestäneet koulutusjaksot ovat selvästi auttaneet koulutukseen osallistuneita työllistymään, sen sijaan lyhytkestoisempien, yhden tai kahden kuukauden pituisten koulutusten ei todettu helpottavan työn saantia. (Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 97/2005.)

Työvoima- ja elinkeinokeskusten neuvonta- ja koulutuspalvelut ovat Turun kauppakamarin näkemyksen mukaan hyviä, tosin koulutuspalvelujen osalta tuodaan esille negatiivisena seikkana samojen koulutusorganisaatioiden ja konsulttien käyttäminen eri koulutuspalveluiden tuottamisessa. Keski-Suomen kauppakamari puolestaan kritisoi koulutus- ja kehittämispalveluja siitä, että ne jäävät usein yritysten tarpeiden näkökulmasta irrallisiksi tai ne eivät vastaa yrityksen ongelmaan. Palveluja on rakennettu liian tuotantolähtöisesti asiakaslähtöisyyden sijasta.

Myös TE-keskusten ulkoisen arvioinnin loppuraportissa sivutaan tätä aihetta kehittämissuosituksessa, jonka mukaan: ”TE-keskusten tulisi ottaa nykyistä aktiivisempi rooli suhteessa asiakkaisiin osana alueellista palveluntuottajien verkostoa, sillä nykyisellään TE-keskusten palvelutarjontaa pidetään liian tuotelähtöisenä. TE-keskusten tulisi kyetä nykyistä paremmin jalkautumaan ”kentälle” ja tunnistamaan asiakkaiden muuttuvia tarpeita.” (Net Effect Oy. Loppuraportti 27.8.2004). Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan TE-keskusten yrityksille tarjoamia rahoitus-, koulutus- ja neuvontapalveluja kehitettäessä lähtökohtana ovat asiakkaiden tarpeet. Palvelut evaluoidaan säännöllisin väliajoin ja niistä kerätään säännöllisesti myös asiakaspalautetta. Erityisesti koulutuspalveluita koskeva asiakaspalaute on ollut ministeriön mukaan hyvää keskiarvon ollessa 8,5 asteikolla 4–10.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# TYÖVOIMA- JA ELINKEINOKESKUKSET

Aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettuihin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin on yhdistetty kolmen eri ministeriön aluehallintotehtävät. Kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön sekä työministeriön kunkin ohjatessa omaa osastoaan hajanaisesti usealta ministeriön eri osastolta tai virastosta ei erilaisten näkemysten ja toimintakulttuurien yhteentörmäyksiltä ole voitu välttyä, eikä TE-keskuksia ole vielä saatu kaikilta osin toimimaan optimaalisesti. Tarkastuksen yhteydessä esiin tullut kritiikki ja myös työministeriön pitkälle viedyt suunnitelmat TE-keskuksista irrottautumiseksi osoittavat, että eri ministeriöiden kesken vallitsee voimakkaita erimielisyyksiä TE-keskusten toiminnan painopisteistä ja kehittämissuunnista. Tämän seurauksena TE-keskusten organisoinnissa, tulosohjauksessa ja kolmen ministeriön johtamismallissa sekä erityisesti resurssien tarkoituksenmukaisessa allokoinnissa on vielä vakavia puutteita huolimatta siitä, että niitä on kahdeksan vuoden ajan kehitetty ja TE-keskusten asiakas- ja sidosryhmäpalautteet ovat koko ajan kehittyneet. Valtiontilintarkastajat katsovat, että TE-keskusten palveluihin ja ohjaukseen sekä erityisesti ministeriöiden väliseen yhteistyöhön tulee edelleen hakea toimivampaa lopputulosta, mikäli halutaan säilyttää nykymuotoiset TE-keskukset.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten keskeinen tehtävä on alueiden kehittäminen, jota tehdään yhdessä muiden alueellisten toimijoiden, kuten maakunnan liittojen kanssa. TE-keskusten panos alueiden kehittämistyössä on merkittävä, sillä kehittämistyössä käytettävistä taloudellisista resursseista suuri osa tulee TE-keskuksilta. Ongelmallista TE-keskusten toteuttamassa alueiden kehittämistyössä on valtiontilintarkastajien saamien selvitysten mukaan edelleenkin ministeriöiden harjoittama sektorihallinnollinen ohjaus suhteessa maakunnallisiin kehittämistarpeisiin. TE-keskukset toimivat vain osittain maakunnallisten suunnitelmien mukaan ministeriöiden suunnitelmien ja painotusten ollessa etusijalla. Tähän ongelmaan valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota aiemminkin, tarkastellessaan työvoima- ja elinkeinokeskusten kehittämistarpeita kertomuksessaan vuodelta 2001. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että alueiden kehittämistyössä huomioidaan alueelta kumpuavat maakunnalliset kehittämistarpeet ja maakunnalliset strategiat nykyistä paremmin.

Alueellisten näkemysten tulisi heijastua myös tulosohjaukseen, jota nyt on kritisoitu siitä, että selvien aluekehitysvaikutuksia ilmaisevien tulosmittareiden puuttuessa tulossuunnitelman arviointi maakunnan kehityksen vaikuttavuusnäkökulmasta on vaikeaa. Työvoima- ja elinkeinokeskukset itse arvostelevat käytettyjä tulostavoitemittareita tulkinnanvaraisiksi ja huonosti TE-keskusten toimintaa kuvaaviksi. Valtiontilintarkastajat katsovat, että TE-keskusten tulosohjausta pitää edelleen kehittää ja selkeyttää erityisesti edellä esiin tuotujen seikkojen osalta.

TE-keskusten yrityksille tarjoamat rahoitus-, koulutus- ja neuvontapalvelut ovat tärkeitä parannettaessa yritysten kehittymisen ja menestymisen mahdollisuuksia. Jotta palveluiden avulla saavutettaisiin mahdollisimman hyvä lopputulos, on niitä tarjottaessa ja kehitettäessä oltava lähtökohtana asiakkaiden tarpeet ja toiveet. Valtiontilintarkastajien saaman käsityksen mukaan TE-keskusten tarjoamissa koulutuspalveluissa on esiintynyt tehottomuutta ja osin julkisuuteen nousseita vakavampiakin ongelmia. Valtiontilintarkastajat korostavat asiakaslähtöisyyttä palveluja hankittaessa ja tarjottaessa.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajan asema on jo tehdyistä muutoksista huolimatta edelleen haasteellinen, sillä johtajan tehtävänä on johtaa TE-keskuksen toimintaa ja vastata asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta, mutta hänellä ei ole oikeutta päättää toiminnan organisoinnista ja nimittää toiminnasta vastaavia osastojen päälliköitä. Johtamisen sujuvuus riippuu siten henkilösuhteiden toimivuudesta. Valtiontilintarkastajat katsovat, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen johtajan asemaa tulee edelleen vahvistaa.

# Liikenteen infrastruktuuri ja tavaravirrat

Suomelle on sen kilpailukyvyn kannalta tärkeää, että elinkeinoelämän kuljetusten käytettävissä on tehokkaat kuljetuspalvelut ja riittävän korkeatasoinen infrastruktuuri. Näillä kompensoidaan Suomen maantieteellisestä sijainnista aiheutuvia lisäkustannuksia kuljetukselle. Suomi sijaitsee lentokuljetuksia lukuun ottamatta 2–3 päivää kauempana päämarkkinoilta kuin sen keskieurooppalaiset kilpailijat. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että suomalaisten yritysten logistiset kustannukset ovat korkeammat kuin kilpailijamaissa. Teollisuuden ja kaupan logistiikkakustannukset ovat n. 20 mrd. € vuodessa, mikä on n. 10 % yritysten liikevaihdosta.

Logistiikan näkyvin osa on kuljetus, ja siihen voidaan valtiovallan toimenpiteillä vaikuttaa suoraan mm. rakentamalla ja ylläpitämällä väyliä ja terminaaleja. Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet, miten valtiovalta on rakennus- ja ylläpitotoimenpiteillään vastannut tavaraliikenteen ongelmiin ja mikä on tehtyjen tai suunniteltujen toimenpiteiden riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus esim. eri liikenneverkkojen keskinäisen aseman osalta. Valtiontilintarkastajat eivät ole käsitelleet muita toimenpiteitä, joilla valtion tai muiden toimijoiden toimesta voidaan vaikuttaa Suomen logistiseen asemaan. Näihin kysymyksiin on paneuduttu 31.5.2005 valmistuneessa toimenpideohjelmassa: Suomen logistisen aseman vahvistaminen (LVM: Ohjelmia ja strategioita 6/2005). Ohjelma on laadittu yhteistyössä valtiovallan, elinkeinoelämän ja korkeakoulujen kanssa, ja se sisältää 35 toimenpide-ehdotusta osaamisen kehittämiseksi, teknologian paremmaksi hyödyntämiseksi, markkinoiden ja niiden sääntelyn kehittämiseksi, infrastruktuurien ja yhteyksien kehittämiseksi sekä kansainvälisen edunvalvonnan ja viranomaisyhteistyön tehostamiseksi.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvitykset liikenteen infrastruktuuria ja tavaravirtoja koskevista asioista liikenne- ja viestintäministeriöltä, Ratahallintokeskukselta, Merenkulkulaitokselta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Suomen Satamaliitolta ja Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:ltä.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut tarkastusneuvos Nora Grönholm ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.10.2005.

## Toimintaympäristön vaatimukset infrastruktuurille

Talouselämän globalisoituessa kansainvälinen kilpailu ulottuu kaikkialle. Kansainvälisen kaupan nopeaa kasvua on edesauttanut logististen palvelujen kehitys. Globalisaation vaikutuksesta tuotantoa on siirtynyt Aasian kasvaville talousalueille. Siellä samanaikaisesti tapahtuva väestön ja tuotannon kasvu vaikuttavat maailmankaupan tavaravirtoihin ja Suomessa tehtäviin logistisiin ratkaisuihin. Myös EU:n laajentuminen ja EU:n kannalta tärkeiden liikenneyhteyksien toteuttaminen vaikuttaa tehtäviin ratkaisuihin.

Suomi on sitoutunut Euroopan unionin tärkeiksi liikenneyhteyksiksi toteamien Pohjolan Kolmion ja Itämeren merimoottoritien hankkeiden toteuttamiseen unionin päättämän aikataulun mukaisesti ennen vuotta 2015. Kiireellisiä hankkeita ovat nopean junayhteyden aikaansaaminen Helsingistä Pietariin ja konkreettisen sisällön saaminen Itämeren merimoottoritiehankkeelle.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nämä taustatekijät huomioiden voidaan kuljetusreittien asemaa ja kehittymistä kuvata seuraavasti:

– Euroopan ja Aasian väliset pääkuljetusvolyymit pysyvät edelleen merikuljetuksissa, mutta lentoliikenteen ja Trans-Siperian radan merkitys korostuu.

– Venäjä suuntaa suuria investointeja keskeisten liikennekäytäviensä kehittämiseen. Niitä ovat korridorit 1, 2 ja 9A, pohjoinen meritie sekä niitä palvelevat satamat Itämerellä ja Barentsinmerellä.

– Venäjän satamakapasiteetin kasvattaminen on kapasiteettitarpeen kasvua hitaampaa, joten transitoliikenne muiden maiden satamien kautta on jatkossakin tarpeen.

– Baltian satamien suotuisa sijainti, tehokas toiminta ja hyvät maaliikenneyhteydet pitävät satamat jatkossa välttämättöminä Venäjän ulkomaankuljetuksille.

– Trans-Siperian radan kapasiteetti on rajallinen, ja jo Venäjän oman liikenteen kasvu voi täyttää jäljellä olevan kapasiteettitarjonnan. EU:n ja Kaukoidän välinen liikenne joudutaan hoitamaan pääasiassa perinteisiä merikuljetusreittejä käyttäen.

Myös Suomen sisällä tapahtuvat muutokset, kuten väestön muuttoliike, vaikuttavat liikenneväyläsuunnitelmiin. Kasvualueilla liikenteen kasvu vaatii investointeja liikenneväyliin, kun taas väestöä menettävillä alueilla haasteena on, kuinka liikenneverkko vähenevästä liikenteestä huolimatta saadaan ylläpidettyä taloudellisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan väestönkasvusta johtuvat liikennejärjestelmäkustannukset ovat n. 30 milj. € vuodessa. Tästä tie- ja katuinvestointien osuus on 50 %.

Maan eri osien elinvoiman säilyttäminen edellyttää mm., että maakuntakeskusten välillä on sujuvat yhteydet. Tämä tarkoittaa ministeriön mukaan sitä, että väestöä menettävilläkään alueilla väyläpalvelujen tarve ei olennaisesti pienene. Liikenne- ja viestintäministeriö määritteli pari vuotta sitten liikenneväylien ns. peruspalvelutason, joka tulee säilyttää vähenevästä liikenteestä huolimatta. Väestön, elinkeinoelämän ja alueiden tavanomaiset liikkumistarpeet, ml. metsäteollisuuden ja maatalouden kuljetukset, on tyydytettävä, vaikka liikennemäärät olisivat pieniäkin.

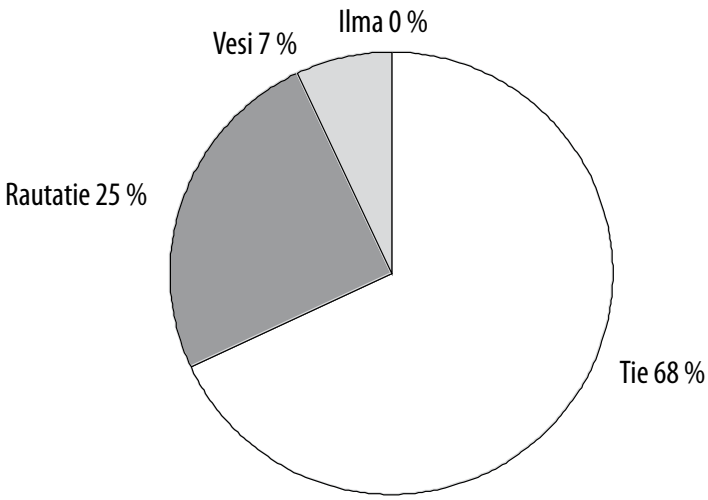
Tavarakuljetusten vaatimukset puolestaan korostavat sekä entistä nopeampia ja täsmällisimpiä että kustannuksiltaan aiempaa tehokkaampia kuljetuksia. Eri teollisuuden alat edellyttävät liikenneväylänpidolta erilaisia asioita. Täsmällisyys on erittäin tärkeää kaupan, korkean teknologian sekä elintarvike- ja tekstiiliteollisuuden tuotteiden kuljetuksissa. Ne edellyttävät liikenneväylien pidolta laajennus- ja uusinvestointeja päätieyhteyksillä, isojen kasvukeskusten kehäteillä sekä lentokenttä- ja satamayhteyksillä. Puuraaka-aineiden, metsä-, rakennus-, kemian- ja metalliteollisuustuotteiden sekä polttoaineiden kuljetuksissa puolestaan korostuu kustannustehokkuus. Tieverkolta edellytetään silloin hyvää rakenteellista kuntoa (Eriytyvä ja erikoistuva alueellinen kehittäminen, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 42/2005).

Yleisesti ottaen kuljetuksissa ennakoidaan pienerätoimitusten yleistyvän. Tämä johtuu sekä varastoinnin vähenemisestä että yritysten ja kuluttajien välisen sähköisen kaupankäynnin lisääntymisestä. Pienerätoimitusten kasvun arvioidaan lisäävän erityisesti tieliikennettä (Liikenne- ja viestintäministeriö TTS 2005–2008).

## Tavaraliikenne

### *Määrät ja jakaumat kuljetusmuodoittain*

Suomessa kuljetettiin v. 2003 tavaraa 456 milj. tonnia. Kuljetusmäärän arvioidaan kasvavan 2–3 % vuodessa (LVM TTS 2006–2009). Tavaratonneista lähes yhdeksän kymmenestä kuljetettiin tiellä, ja tiekuljetuksia käytetään kaikilla toimialoilla. Kotimaassa syntyi kuljetussuoritetta yhteensä 40 mrd. tonnikilometriä, joista neljännes rautatiekuljetuksissa.




**Kuvio 6. Kuljetussuoritteiden jakautuminen kuljetusmuodoittain v. 2003, % (lähteet: Tiehallinto, RHK ja ILL)**

Osa kuljetuksista suuntautuu ulkomaille vienti- tai tuontikuljetuksina sataman tai raja-aseman kautta. Suomen ulkomaankaupan kuljetukset v. 2003 olivat 108 milj. tonnia, joista tuontia oli 68 milj. tonnia ja vientiä 40 milj. tonnia.

Suurimmat vuotuiset tavaralajit maantiekuljetuksissa tonneissa mitattuina ovat maa- ja kiviainekset (46,4 %), puu ja paperi (18,2 %), elintarvikkeet ja rehut (6,0 %), rakennusmateriaalit (4,2 %) ja öljytuotteet (3 %). Kuljetussuoritteina mitattuina puu- ja paperi on suurin ja sen osuus oli 31,0 %. Seuraavaksi suurimmat olivat elintarvikkeet (12,4 %), maa- ja kiviainekset (10,5 %), öljytuotteet (5,6 %) ja metallijalosteet (4 %).

Suurimmat tavaravirrat ovat keskittyneet Etelä-, Länsi- ja Itä-Suomeen. Vuotuisesta tavaramäärästä näiltä alueilta ja näille alueille kuljetettiin n. 87 %.

Rautateiden tavaraliikenteessä kuljetettiin v. 2004 42,7 milj. tonnia. Kotimaan liikenteen kuljetuksia oli 26,3 milj. tonnia ja kansainvälisen liikenteen kuljetuksia 16,4 milj. tonnia. Kansainvälinen liikenne jakaantui idänkuljetuksiin (12,1 milj. tonnia), läntisiin kuljetuksiin (1,1 milj. tonnia) ja transitokuljetuksiin (3,2 milj. tonnia).

Ratahallintokeskuksen laatiman ennusteen mukaan rautateiden tavaraliikenteen kuljetusmäärien ennustetaan jatkossakin kasvavan. Tämä perustuu toteutuneiden rautatiekuljetusten analysointiin, tärkeimpien rautatiekuljetusten asiakkaiden haastatteluihin sekä yleisten toimintaympäristön muutostekijöitä koskevien kehitysskenaarioiden määrittämiseen. Tavaraliikenteen kehitys on ennusteen mukaan erityisen vahvasti riippuvaista talouden kehityksestä. Ennusteessa on oletettu, että nykyiset pullonkaulat ja toiminnalliset puutteet on poistettu, jolloin rataverkko ja ratapihat olisivat sujuvan liikenteen edellyttämässä kunnossa, ja mm., että 25 tonnin akselipaino on mahdollistettu päärataverkolla.

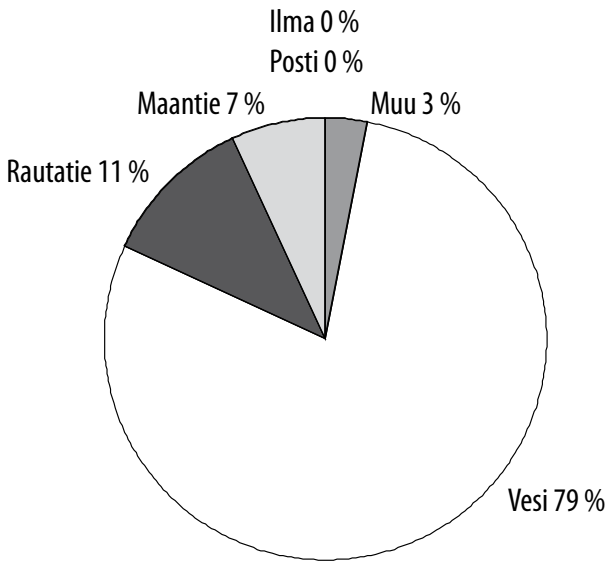
Ennusteen mukaan v. 2010 kuljetettaisiin rataverkolla 49,6 milj. tonnia tavaraa. Eniten kasvaisivat raakapuun kuljetukset. Muita volyymiaan merkittävästi kasvattavia tavararyhmiä ovat paperi- ja paperimassa, metallit ja metalliromu sekä koneet ja laitteet, jotka muodostuvat pääosin yhdistetyistä kuljetuksista.

Rataosittain tarkasteltuna eniten kasvua odotetaan Imatrankosken, Vartiuksen ja Niiralan itäisille ratayhteyksille, pääradal-

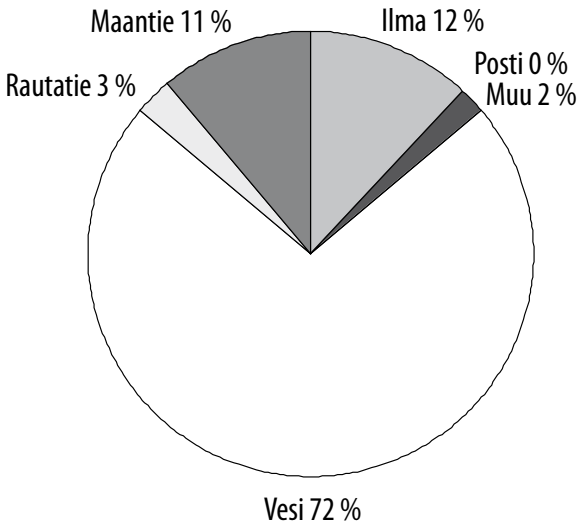
le Helsingin ja Oulun välillä sekä Jämsänjokilaakson ja Rauman väliselle reitille. Kerava–Lahti-oikoradan käyttöönotto v. 2006 tulee Ratahallintokeskuksen mukaan aiheuttamaan nykyiseltä rataverkolta yli 2 milj. tonnin siirtymän uudelle radalle.

Rautateiden tavaraliikenteen markkinaosuus on Suomessa eurooppalaisittain korkea. Noin 25 % markkinaosuudellaan Suomi sijoittuu EU-maiden vertailussa kärjen tuntumaan, sillä EU-maissa rautateiden tavaraliikenteen keskimääräinen markkinaosuus on n. 16 %. Kansainvälisen rautatieliiton (UIC) tekemän vertailun mukaan Suomen rautateiden tavarankuljetussuorite on n. 1 863 nettotonnikilometriä asukasta kohden vuodessa, kun eurooppalainen keskiarvo on vain noin puolet tästä (941).

Suomen kansainvälisessä tavaraliikenteessä vesikuljetukset ovat avainasemassa Suomen saarimaisen sijainnin takia. Tavaramäärällä mitattuna vesikuljetusten osuus tuonnista on n. 70 % ja viennistä yli 90 %. Vertailtaessa kuljetusmuotojen osuutta Suomen tuonnin ja viennin arvoon, muuttuvat kuljetusmuotojen väliset osuuden jonkin verran. Vesikuljetukset ovat edelleen suurin n. 70 %:n osuudella sekä viennissä että tuonnissa. Sen sijaan lentoliikenne nousee sekä viennissä että tuonnissa toiseksi suurimmaksi n. 12 %:n osuudella.




**Kuvio 7. Ulkomaankuljetusten tavaratonnien jakautuminen kuljetusmuodoittain v. 2004, % (lähde: Tullilaitos)**




**Kuvio 8. Ulkomaankuljetusten arvon jakautuminen kuljetusmuodoittain v. 2004, % (lähde: Tullilaitos)**

Merikuljetukset pysyvät jatkossakin Suomen ulkomaankaupan tärkeimpänä kuljetusmuotona. Muualla rakennettava maaliikenneinfrastruktuuri (esim. Via Baltica, Rail Baltica, Trans-Siperian rautatien parantaminen) saattaa Merenkulkuhallituksen mukaan jatkossa vaikuttaa jossain määrin Suomen ulkomaankaupan kuljetusreitteihin ja meriliikenteen tavaramääriin.

Meriliikenteen tavaravolyymi on useiden vuosikymmenten ajan tasaisesti kasvanut, ja tehtyjen ennusteiden mukaan myös se kasvaa lähivuosina edelleen. Kasvu on ollut voimakkainta suuryksikköliikenteessä (esim. kontit, perävaunut, junavaunut). Suomen ulkomaankaupan merikuljetusten arvioidaan yltävän n. 110 milj. tonniin v. 2020. Lisäys nykyiseen on n. 20 milj. tonnia.

Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut (LVM TTS 2005–2008), että lähivuosina kuljetusintensiivisen teollisuustuotannon kasvu nopeutuu, mikä johtaisi kuljetusten määrän kasvuun. Pitkällä aikavälillä kuljetukset eivät enää seuranne kiinteästi kokonaistalouskasvua, kun talouden arvioidaan kasvavan informaatioteknologian ja muiden uusien teknologioiden sekä palvelujen varassa. Lentoliikenteen kysynnän arvioidaan kasvavan vienti- ja tuontikuljetuksissa suhteessa enemmän kuin muiden liikennemuotojen kysynnän.

Kuljetusmuotojakaumaan saattaa kuitenkin jossain määrin vaikuttaa mm. tuotantorakenteessa ja logistiikassa tapahtuvat muutokset. Erityisesti uudet talouskasvun vauhdittajina olleet teollisuuden alat vaativat nopeaa, täsmällistä ja perilläoloaikaan entistä kiinteämmin sidottua kuljetusta. Lisäksi perusteollisuuden kuljetuksilta vaaditaan entistä suurempaa luotettavuutta. Kuljetuksissa yleistyvät pienerätoimitukset mm. tuotantoelämän varastoinnin vähenemisen seurauksena. Tämä puolestaan kasvattaa erityisesti tieliikennettä (LVM, TTS 2005–2008).

**Taulukko 3. Kotimaan tavaraliikenteen toteuma, mrd. tonnikilometriä**

| Kuljetusmuoto | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|
| **Rautatieliikenne** | 9,9 | 9,7 | 10,1 | 10,1 |
| **Tieliikenne** | 27,6 | 29,0 | 27,8 | 28,1 |
| **Vesiliikenne** | 3,0 | 3,1 | 2,9 | 2,9 |
| **Yhteensä** | 40,5 | 41,8 | 40,8 | 41,1 |

Lähteet: Toteumat vuoteen 2004: Ratahallintokeskus, Tilastokeskus, Merenkulkulaitos, Ilmailulaitos

Seuraavassa liikenne- ja viestintäministeriöstä saatu arvio kotimaan tavaraliikenteen kehityksestä: Vuosina 2005—09 rautatieliikenteen ennakoidaan lisääntyvän 1—3 %, tieliikenteen 2—3 % ja vesiliikenteen pysyvän ennallaan. Kokonaisuudessaan kotimaan tavaraliikenteen arvioidaan kasvavan 2—3 %.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n mielestä maantie- ja rautatieliikenteen työnjako on Suomessa vakiintunut jo useita vuosia sitten, eivätkä Suomen ohuet tavaravirrat suosi massatavarakuljetuksille tyypillistä rautatieliikennettä. Rataverkon liikennöity pituus on n. 5 000 km, yleisiä teitä n. 80 000 km ja autolla liikennöitäviä teitä n. 400 000 km. SKALin mukaan n. 80 % kuljetuksista on perillä ennen kuin ne kohtaavat rataverkon. Monet tavaralajit, esim. elintarvikkeiden jakelukuljetukset ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niiden kuljettaminen rautateitse ole mahdollista.

### *Liikenneväylien tarkoituksenmukaisuus ja priorisointikysymykset*

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän ehdotukset teiden ja ratojen runkoverkoksi julkaistiin kesäkuussa 2005 (LVM Julkaisuja 48/2005). Valtakunnallisesti merkittäviin liikenteen runkoverkkoihin tulisi kuulumaan tiestöstä 3 060 km ja rautateistä 2 750 km. Ehdotetuille teille ja radoille asetettaisiin muuta liikenneverkkoa korkeammat ja yhtenäisemmät laatutavoitteet. Runkoverkkojen määrittelyn tarkoituksena on mm. tehostaa väylien ja niihin liittyvän maankäytön suunnitelmallisuutta. Runkoverkoista on tarkoitus päättää v. 2006, kun niiden vaikutus liikenteeseen, talouteen, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä ympäristöön on ensin arvioitu.

Työn yhtenä lähtökohtana oli valtioneuvoston kanslian käynnistämä Suomi maailmantaloudessa -selvitys, jonka loppuraportissa Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004) ehdotetaan liikenneväyläinvestoinneissa etusijalle asetettavaksi sellaiset hankkeet, jotka parantavat Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Runkoverkkojen muodostamisen yksi keskeinen syy on, että elinkeinoelämän logistiikkaan kohdistamat vaatimukset ja tavoitteet kiristyvät jatkuvasti. Kehityssuuntana kuljetuksissa on, että pitkämatkaiset tavara- ja henkilökuljetukset keskittyvät määrätyille reiteille ja kuljetuskäytäville. Tämä edellyttää työryhmän mukaan Suomen kannalta tärkeimmillä ja kuormitetuimmilla tie- ja rataverkoilla hyvän toimintavarmuuden antavaa korkeaa ja yhdenmukaista laatutasoa.

Raskaiden kuljetusten esim. puutavaran osalta on monissa yhteyksissä esitetty näkemys siitä, että ne tulisi kuljettaa pääsääntöisesti vesi- tai rautateitse. Liikenne- ja viestintäministeriön tutkimuksessa (LVM julkaisuja 42/2005) todetaan, että usein tieverkko on kuitenkin ainoa kuljetusvaihtoehto, kun muita kuljetusvaihtoehtoja ei ole olemassa. Toinen syy on myös rataverkon kapasiteetin kuormittuneisuus eräillä alueilla, jolloin kuljetuksien kasvu siirtyy suoraan tieverkolle.

Suomen satamaverkko on laaja ja satamien keskimääräinen tavaravolyymi on kansainvälisen mittapuun mukaan varsin pieni. Satamat ovat yleensä kuntien, niiden omistamien yhtiöiden tai yksityisten yritysten omistuksessa. Vaikka satamia on paljon, on niillä yleensä katsottu olevan vahva asema alueellaan tai omassa liikennelajissa: Kaakkois-Suomen satamat ovat ylivoimaisia transitoliikenteessä, Helsingin ja Turun seudun satamat puolestaan tuonti- ja matkustajaliikenteessä. Lisäksi usean sataman pääasiakas on sataman välittömässä läheisyydessä sijaitseva teollisuuslaitos, ja näiden tavaravirtojen siirtäminen kulkemaan jon-

kin muun sataman kautta ei useinkaan ole logistisesti järkevää.

Suomen Satamaliiton mukaan kokemus on osoittanut, että satamat ovat löytäneet itse kullekin sopivan asiakaskunnan. Satamat kilpailevat keskenään, ja viime kädessä asiakkaat ratkaisevat, mitkä satamat menestyvät. Satamaliitto pitää meriväyläinvestointeja, kuten Raahen meriväylän syventämistä, välttämättöminä Suomen viennin kilpailukyvyn kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä taas satamien tehottomuus ja kalleus ovat vienti- ja tuontikuljetuksia heikentävä tekijä (TTS 2006–2009). Satamat eivät ministeriön mukaan käytännössä kilpaile keskenään eikä satamapalveluissa ole yleensä sataman sisällä vaihtoehtoja tai kilpailua. Myös Ratahallintokeskus on tuonut esiin sen, että Suomessa on runsaasti satamia, joiden kuljetusmäärät ovat verrattain pienet. Kun samoihin satamiin on ylläpidettävä hyvät tie- ja ratayhteydet, ei logistinen järjestelmä Ratahallintokeskuksen mukaan toimi tehokkaasti, vaikka järjestelmä sinänsä tukee alueiden tasa-arvoa.

Valtio itse vaikuttaa satamien toimintaedellytyksiin harjoittamallaan väyläpolitiikalla: investoinneilla ja väylämaksupolitiikalla. Valtion investoinnit vesiväyliin ovat ministeriön mukaan suhteellisen pieniä. Suurin liikennettä ohjaava vaikutus on väylämaksupolitiikalla. Väylämaksulainsäädännön uudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu vuoden 2006 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Merenkulkulaitoksen mielestä yksi este toimivalle ja kilpailukykyiselle rannikkoliikenteelle on raideliikenteen subventointi, kun rautatieinfrastruktuurin käytöstä ei peritä kustannukset kattavia maksuja. Vesiliikenteen infrastruktuuri on muihin liikennemuotoihin verrattuna suhteellisen edullista ja rannikolla merenkulku vastaa 100-prosenttisesti infrastruktuurikustannuksistaan. Myöskään raskas maantieliikenne ei Merenkulkulaitoksen mukaan vastaa täysimääräisesti aiheuttamistaan kustannuksista.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK taas pitää valtion väylänpitopolitiikkaa eri liikennemuotojen välillä tarkoituksenmukaisena, eikä sen käsityksen mukaan ole havaittavissa päällekkäisyyttä tai epätervettä kilpailua eri liikennemuotojen kesken. Tosin lentoliikenteen infrastruktuurihankkeet eivät saa rahoitusta valtion budjetista, vaan ne toteutetaan liikelaitoksena toimivana Ilmailulaitoksen toimesta.

Muun muassa ministerityöryhmän työn yhteydessä on käyty keskustelua siitä, pitäisikö eri liikennemuotojen verkkojen kehittämistoimet päällekkäisyyksien välttämiseksi koordinoida paremmin. Käytännössä eri liikennemuodoilla on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kuitenkin oma roolinsa ja ne kilpailevat keskenään vain pieniltä osilta. Päällekkäisyyttä saattaa esiintyä lähinnä vähäliikenteisillä väylillä. Tärkeätä on ministeriön mukaan hoitaa tehokkaasti matka- tai tavaraketju, jolloin koko liikennejärjestelmä toimii tehokkaasti.

### Tavaraliikenteen hoidon keskeisiä ongelmia

Rataverkolla suurimmat ongelmat näyttävät olevan ratojen heikentynyt rakenteellinen kunto sekä useiden valtakunnallisten runkoyhteyksien vaatimat kiireelliset perusparannukset. Ne heikentävät rautatieliikenteen kilpailukykyä sille parhaiten soveltuvalla toiminta-alueella eli pitkämatkaisissa raskaissa kuljetuksissa ja kaupunkien välisessä nopeassa junaliikenteessä. Radat eivät kaikilta osin kykene vastaamaan kysyntään, sillä yksiraiteisen radan kapasiteetti on jo kokonaan käytössä (esim. Seinäjoki–Oulu). Toisaalta ratojen kunto ei salli kaluston kapasiteetin tehokasta käyttöä, koska ratojen kantavuus ei ole riittävä. Kolmantena ongelmana ovat rautatieliikenteelle tärkeiden ratapihojen lyhyys, kantavuus ja puutteellinen varustelutaso.

Rautatiekuljetusten palvelutason kehittäminen edellyttäisi monien tahojen mukaan yhtenäisten 25 tonnin akselipainon reittien muodostamista. Ratainvestointien hyöty saadaan kokonaisuudessaan, kun suuremmilla akselipainoilla on käytettävissä yhtenäisiä reittejä. Tällöin akselipainon nosto mahdollistaa suuremmat kuormat eli tehokkaammat kuljetukset ja siten alemmat kuljetusten yksikkökustannukset.

Akselipainojen korotusta voidaan hyödyntää jo suunniteltua uutta kalustoa käyttäen seuraavissa tavararyhmissä: paperiteollisuuden tuotteet, metalliteollisuuden tuotteet, yhdistetyt kuljetukset ja rikasteet.

Näiden tavararyhmien kuljetusten osuus koko rataverkon tavaraliikenteestä on lähes puolet ja ne tapahtuvat vilkkaimmin liikennöidyllä rataverkolla, jonka sallitun akselipainon nostaminen 25 tonniin on tärkeä tavoite. Myös ratojen sähköistyksen loppuun saattaminen tehostaisi kuljetuksia.

Rataverkolla on merkittäviä perusparannustarpeita EK:n mukaan, sillä itään ja pohjoiseen suuntautuvien pääratojen palvelutaso ei ole riittävä. Määrärahojen niukkuuden vuoksi käydään jatkuvaa keskustelua vähäliikenteisten ratojen sulkemisesta. Usein näillä rataosuuksilla ainoa käyttäjä on teollisuus. EK:n mukaan ratojen sulkemisella ei ratkaista perusongelmaa eli radanpidon rahoituksen riittävyyttä.

Tavaraliikenteen keskeisimmät ongelmat liittyvät EK:n mukaan väyläverkon ylläpidon ja kehittämisen rahoitustason niukkuuteen. Päätieverkolla on n. 700 km kiireellisen saneerauksen tarpeessa olevia vilkkaita päätiejaksoja. Tiet ovat nykyliikenteelle kapeita ja ohittaminen on vaikeaa teiden mutkaisuuden ja mäkisyyden vuoksi. Logistisen kilpailukyvyn kannalta liikenteen sujuvuus on avainasemassa.

Päätieverkolla ja muullakin yleisellä tieverkolla raskas liikenne voi liikennöidä käytännössä ruuhkitta nopeusrajoituksensa 80 km/h mukaisesti. Ruuhkien aiheuttamia viivytyksiä ei käytännössä ole joitakin pääkaupunkiseudun lähinnä katuverkoksi luokiteltavia yhteyksiä lukuun ottamatta.

Valtaosa tavaraliikenteen alkukuljetuksista tapahtuu kuitenkin alempiasteisella tieverkolla, jonka perustienpito on SKALin mukaan jäänyt kaikkein vähäisimmäksi. Sorateiden kelirikkohaittojen vähentämiseksi tarvitaan edelleen panostamista. Alempiasteisten teiden painorajoitukset ovat keskeyttäneet väliaikaisesti tai ainakin hankaloittaneet kelirikkoaikoina teollisuuden puuhuoltoa. Yksin metsäteollisuudelle arvioidaan aiheutuvan pientiestön kelirikosta vuosittain n. 100 milj. €:n ylimääräiset kustannukset (EK).

Yleisellä tieverkolla on toistasataa painorajoitettua siltaa ja 800 pikaista korjausta odottavaa huonokuntoista siltaa. Painorajoitusten määrä tulee SKALin mielestä kasvamaan ja aiheuttamaan lisää kustannuksia kuljetusten tarvitsijoille ja kiertoteiden etsimistä kuljetusliikkeille. Tiehallinnon kuntoselvityksen mukaan huonokuntoisten siltojen määrä kasvaa ja siltojen keskimääräinen kunto heikkenee: v. 1995–2003 siltojen yleiskuntoarvio heikkeni yhteensä 20 %:lla. Sillat ovat muodostumassa ongelmaksi ja edellyttävät huomattavaa lisärahoitustarvetta lähivuosina niiden peruskorjaustarpeen kasautuessa.

Liikenneväyläpolitiikan linjauksia pohtineen työryhmän (LVM 7/2004) käsityksen mukaan rataverkko on vielä huonommassa kunnossa kuin tieverkko. Merikuljetuksille ei ole käytännössä vaihtoehtoja, ja työryhmän mukaan etenkin Pohjanlahden rannikolla on paljastunut väylien paikoittaista madaltumista, mikä aiheuttaa haittaa ja taloudellisia menetyksiä liikenteelle.

## Suunnitelmat ja rahoitus

*Ministerityöryhmän ehdotukset*

Tavaraliikenteen palvelutason ja yritysten logististen kustannusten alentamisen kannalta tärkeimmäksi ovat valtiontilitarkastajille toimitettujen selvitysten perusteella nousseet liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän esitykset ja niiden toteuttaminen. Työryhmän päälinjaukset olivat:

– Liikenneväylien pitoa tulee suunnitella pitkäjänteisesti hallituskausittain ja pitemmäksi aikajänteeksi laadittavien strategioiden ja investointiohjelmien pohjalta.

– Kaikki liikennemuodot kattavasta investointiohjelmasta on perusteltua päättää yhtenä kokonaisuutena aina hallituskauden alussa.

– Liikenneväylien pidolle tunnusomaisesta syklisyydestä eli muutaman vuosikymmenen välein toistuvasta infrastruktuurien kunnostusohjelmasta on perusteltua pyrkiä hallittuun, elinkaarikustannukset optimoivaan väylienpitoon.

Työryhmä esitti helmikuussa 2004 valmistuneessa raportissaan tällä hallituskaudella aloitettavaksi noin miljardin euron edestä isoja investointeja eli saman verran kuin aiemmatkin hallitukset keskimäärin. Ministerityöryhmä ja talouspoliittinen ministerivaliokunta on asettanut investoinnit seuraavaan kiireellisyysjärjestykseen.

**Taulukko 4. Hanke ja sen rakennuskustannukset, milj. €**

| | |
|---|---|
| 1. Tornion meriväylä | 11 |
| 2. Hakamäentie, Helsinki[1] | 90 |
| 3. Ilmalan ratapiha, Helsinki | 100 |
| 4. Raahen meriväylä | 30 |
| 5. Rataosa Seinäjoki–Oulu, 1. vaihe | 90 |
| 6. Valtatie 2 Vihti–Pori | 40 |
| 7. Valtatie 6 Lappeenranta–Imatra | 119 |
| 8. Valtatie 4 Kemin kohta ja sillat | 49 |
| 9. Rataosa Lahti–Vainikkala | 150 |
| 10. Kehä I Turunväylä–Vallikallio, Espoo[1] | 65 |
| 11. Rataosa Tampere–Seinäjoki | 15 |
| 12. Kantatie 51 Kirkkonummi–Kivenlahti | 42 |
| 13. Valtatie 5 Lusi-Mikkeli puuttuvat työt | 17 |
| 14. Valtatie 8 Sepänkylän ohikulkutie, Vaasa | 25 |
| 15. Valtatie 4 Lusi–Vaajakoski | 54 |
| 16. Valtatie 14 Savonlinnan keskusta | 50 |
| 17. Keski-Pasilan maanluovutuksen lisätyöt, Helsinki | 20 |

[1]Kunta osallistuu rahoituskustannuksiin.
Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö

Ministerityöryhmä arvioi teiden ja ratojen kunnossapidon rahoitusvajeeksi n. 100 milj. € vuodessa (50 milj. € radanpidossa ja 50 milj. € tienpidossa). Tämä vaje esitettiin täytettäväksi toteuttamalla kolmen vuoden aikana v. 2005–07 340 milj. € edestä teemahankkeita. Liikenneväylien kunnossapito on priorisoitu isojen investointien eli liikenneverkon kehittämisen edelle.

Teemahankkeet ovat pienistä, eri puolilla maata sijaitsevista investoinneista koottuja ”paketteja”. Samalla kun isoilla investoinneilla on tärkeä rooli valtakunnan runkoyhteyksien turvaamisessa, teemahankkeilla voidaan pureutua tehokkaasti tiettyihin kuljetusten ongelmakohtiin ja aikaansaada hyvin toimivia logistisia ketjuja. Ministeriön mukaan hyvä esimerkki kuljetuksia tehostavasta teemahankkeesta on satamien ja terminaalien tieyhteyksien parantaminen, jonka tarvitsema 30 milj. €:n rahoitus on jo myönnetty vuoden 2005 talousarviossa. Vuoden 2005 aikana on tarkoitus aloittaa satamien yhteyksien parantaminen Kokkolassa, Haminassa, Kuopion syväsatamassa, Kemissä, Naantalissa, Raumalla ja Torniossa. Tällaisen tarkkaan suunnatun paketin kokonaisvaikutukset ulkomaankauppamme kuljetuksiin ovat merkittävät. Samoin markkinoiden toiminnan tehostaminen, uusien palvelukonseptien mahdollistaminen ja nykyistä suurempi kuljetusyrityskoko ovat keinoja, joilla voidaan alentaa logistiikkakustannuksia.

Ministerityöryhmän linjausten jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö teki toiminta- ja taloussuunnitelmansa vuoden 2004 lopussa vuosiksi 2006–09. Se sisältää kaksi rinnakkaista laskelmaa, joista toinen pohjautuu nykyisen rahoituksen mukaiseen peruslaskelmaan ja toinen kehittämissuunnitelmaan. Näiden kahden välinen ero eli lisärahoituksen tarve on 200–350 milj. € vuodessa. Peruslaskelman mukaisella rahoituksella ei pystytä saavuttamaan esim. liikenteen ja kuljetusten toimivuudelle asetettuja tavoitteita.

Ratahallintokeskuksen mukaan perusradanpidon arvioitu rahoitustarve lähivuosina on 395 milj. €, josta korvausinvestointien osuus on 170 milj. €. Radanpidon toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2006–2009 on jouduttu aiempien vuosien tapaan tekemisiin rahoituksen riittämättömyyden ongelman kanssa. Kehyssuunnitelmassa perusradanpidon rahoitus on vain 320 milj. € vuodessa, mikä merkitsee, että korvausinvestointeihin on käytettävissä ainoastaan vajaat 100 milj. € vuodessa ja puolet korvausinvestoinneista jää tekemättä. Korvausinvestointitarpeiden kasautumisesta tulee Ratahallintokeskuksen mukaan merkittävä ongelma.

Valtioneuvosto antoi päätöksen valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009 11.3.2005. Sen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on uusille liikennehankkeille osoitettu koko vaalikaudeksi yhteensä 128 milj. €:n (sis. alv) määräraha, ja vaalikaudella jo päätetyistä ja kehysten mukaan vielä päätettävistä uusista hankkeista seuraaville vaalikausille aiheutuvat määrärahatarpeet ovat yhteensä n. 1 575 milj. € (sis. alv). Perustienpidon ja perusradanpidon määrärahojen vuositasoa on nostettu tulopoliittiseen sopimukseen liittyen 20 milj. €:lla (pl. alv). Osana säästötoimenpiteitä hallinnonalalle on kohdennettu yhteensä n. 11 milj. €:n säästövaatimus tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, perustienpidosta, yksityisteistä, luotsauksesta ja perusradanpidosta.

### *Eduskunnan viimeaikaisia kannanottoja*

Eduskunta lähetti 15.3.2005 valtiovarainvaliokuntaan käsiteltäväksi valtioneuvoston

selonteon valtiontalouden kehyksistä vuosille 2006–2009. Valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVM 4/2005 vp) käsitellyt mm. liikenneinfrastruktuurin rahoitusta ja todennut, että keskeinen ongelma on ollut se, että liikenne- ja viestintäministeriön menokehys on ollut jo vaalikauden alusta lukien selvästi alimitoitettu väyläverkon kehittämistarpeisiin nähden. Niukan määrärahakehyksen johdosta väylien kunnossapitoa ja kehittämistä koskeva suunnittelu on ollut lyhytjänteistä. Lyhytjänteisyys on valiokunnan mukaan vaikeuttanut erityisesti perusradanpidon järkevää ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista hoitamista, koska rahoitus on perustunut suurelta osin lisätalousarvioihin. Pitkäjänteistä suunnittelua on vaikeuttanut lisäksi se, että hankkeita koskeva päätöksenteko ja rahoitus on osittain liitetty sattumanvaraisiin tai epävarmoihin tapahtumiin, kuten tulopoliittisen sopimuksen syntymiseen tai valtion osakemyyntitulojen kertymiseen.

Eduskunta on useaan kertaan vaatinut lisäresursseja sekä pitkäjänteisempää liikenneväyläpolitiikkaa. Liikenneinfrastruktuurin kehittämistä pohtineen ministerityöryhmän ehdotus oli valtiovarainvaliokunnan mielestä selkeä edistysaskel tähän suuntaan, mutta hallitus ei sitoutunut investointisuunnitelmaan sisältyneen rahoitussuunnitelman toteuttamiseen. Käsitellessään vuosien 2005–08 menokehyksiä eduskunta edellytti, että hallitus laatii väyläinvestointiohjelman toteuttamisen mahdollistavan rahoitussuunnitelman. Hyväksyessään vuoden 2005 talousarvion eduskunta edellytti, että hallitus ottaa kehyspäätöksen yhteydessä huomioon liikenneväylätyöryhmän esitykset. Menokehyksiin ei ole kuitenkaan tehty selviä muutoksia esitysten toteuttamiseksi. Osana kehyskauden 2006–09 säästötoimenpiteitä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle on sen sijaan kohdennettu n. 11 milj. €:n säästövaatimukset, jotka kohdentuvat pääosin tien- ja radanpitoon.

Valiokunta pitää merkittävänä epäkohtana myös sitä, että liikennehankkeet ovat eriarvoisessa asemassa keskenään niiden budjetointitavan perusteella. Perinteisessä toteuttamistavassa rakentamiskustannukset sisältyvät valtion talousarvioon niinä muutamina vuosina, joina hanketta rakennetaan. Hankkeen rahoitus hankitaan valtion lainana tai suoraan budjettirahoituksen kautta. Rahoituskustannukset eivät sisälly liikenne- ja viestintäministeriön menokehykseen, ja ylläpito- ja hoitokulut vaikuttavat perusväylänpidon kustannuksiin vasta hankkeen valmistuttua. Elinkaarimallin keskeinen ominaisuus on se, että rahoitusvastuu siirtyy projektiyhtiölle. Rahoituskustannukset ovat siten korkeammat kuin julkisen sektorin investointien, mutta rahoituskulut kompensoituvat mm. parantuneella tehokkuudella ja innovatiivisuudella. Rahoituskustannukset sisältyvät aikanaan palvelumaksuihin, joita valtio alkaa maksaa hankkeen valmistuttua. Elinkaarihankkeissa rahoituskulut ja tulevien vuosien ylläpito- ja hoitokulut sisällytetään hankkeen kokonaiskustannuksiin ja kustannukset sisältyvät kaikilta osin liikenne- ja viestintäministeriön menokehykseen.

Myös liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan (LiVL 6/2005 vp) kiinnittänyt huomiota mm. rahoitustasoon ja sen niukkuuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 12.4.2005 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus uusien, pitkäjänteisten rahoitustapojen käyttöönottamisesta tienpidossa. Työryhmän määräaika päättyy 31.3.2006. Työryhmän tehtävänä on

– selvittää tienpidon rahoituksen ja päätöksenteon nykytila sekä kuulla tarvittaessa eri asiantuntijoita

– arvioida lyhytjänteisten rahoituspäätösten vaikutukset ja pitkäjänteisen rahoitussuunnittelun hyödyt

– kartoittaa keinot tienpidon rahoituksen pitkäjänteistämiseksi (mm. lyhyellä ja pitkällä aikavälillä käyttöön otettavissa olevat rahoitusmallit)

– arvioida monipuolisesti em. keinojen toteuttamiskelpoisuus ja tehdä ehdotus tavoiteltavista ratkaisuista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä

– tehdä aikataulutettu ehdotus välietappeineen siitä, kuinka kohden pitkäjänteisempää tienpidon rahoitusta ja päätöksentekoa edetään.

#### *Valtion vuoden 2006 talousarvion valmistelu*

Valtion vuoden 2006 talousarvion valmisteluvaiheessa liikenne- ja viestintäministeriön ja valtionvarainministeriön ehdotukset poikkesivat olennaisesti toisistaan. Eroa

ministeriöiden ehdotusten välillä oli yli 200 milj. €. Valtiovarainministeriön ehdotus pohjautui mm. ministerityöryhmän ns. toisen korin hankkeiden (Tampereen kehätie ja Kuusamontie) aikaistamiseen, kun taas liikenne- ja viestintäministeriön ehdotukset pohjautuivat ministerityöryhmän asettamiin priorisointeihin, mutta ylittivät liikenne- ja viestintäministeriölle annetut kehykset.

Budjettiriihessä käytyjen neuvottelujen tuloksena hallituksen budjettiesityksessä ehdotetaan käynnistettäväksi viisi uutta liikenneväylähanketta v. 2006. Vuonna 2006 olisi käynnissä kaiken kaikkiaan 15 suurta liikennehanketta, joista suurimpana on valmistumassa Kerava–Lahti-oikorata. Uusina hankkeina aloitetaan Tampereen läntisen kehätien toinen vaihe 57,0 milj. €:n valtuudella, Oulussa Kuusamontien parantaminen 25,7 milj. €:n valtuudella sekä Raahen meriväylän syventäminen 30,0 milj. €:n valtuudella. Hankkeet rahoitetaan osittain hallitusohjelman ja kehyspäätöksen erityissäännön nojalla käytettävissä olevalla vajaan 90 milj. €:n osakemyyntituloilla. Kehystä rasittamatta vuoden 2006 talousarviossa osakemyyntituloista käytetään näihin hankkeisiin Tampereen läntinen kehätie, toinen vaihe ja Raahen meriväylä ja vuoden 2007 talousarviossa 33 €, yhteensä 37 milj. € tällä hallituskaudella. Seuraavalle hallituskaudella aiheutuu näistä hankkeista 48 milj. € menot sekä Oulussa Kuusamontien parantamisesta 25,7 milj. € menot. Lisäksi osakemyyntituloista (90 milj. €) käytetään v. 2006 perustienpitoon 20,1 milj. € ja perusradanpitoon 16,5 milj. € sekä 16,4 milj. euroa arvonlisäveromenoihin v. 2006–07.

Lisäksi aloitetaan Ilmalan ratapihan kunnostus Helsingissä sekä perusparannus Vihdin ja Porin välisellä tiellä. Vuonna 2007 aloitetaan Kehä I:n kunnostus Espoossa ja Lappeenranta–Imatra-tien parantaminen. Vuonna 2007 on tarkoitus aloittaa myös ratatyöt välillä Seinäjoki–Oulu ja Lahti–Luumäki.

### Saadut lausunnot

Valtiontilintarkastajat pyysivät edeltävästä selvityksestä lausuntoa liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi Savo-Karjalan tiepiiriltä, Pohjois-Savon liitolta ja Pohjois-Karjalan maakuntaliitolta. Liikenne- ja viestintäministeriöltä saatu palaute on huomioitu tekstissä ao. kohdissa, ja tässä esitetään tiepiirien ja maakuntaliittojen esittämiä näkemyksiä erityisesti alemman asteisen tieverkon kunnosta ja sen vaikutuksista teollisuudelle.

Alempiasteista tieverkkoa (seutu-, yhdys-, yksityis- ja metsäautotiet) käytetään paljon perusteollisuuden kuljetuksissa. Savo-Karjalan tiepiirin mukaan esim. metsäteollisuuden raaka-ainekuljetuksista 90 % lähtee yksityistieverkolta. Pientieverkon kuljetuksissa korostuu tehokkuus, joten ne hoidetaan pääasiassa erittäin raskaalla kalustolla. Tämän seurauksena geometrialtaan, kestävyydeltään ja kunnossapidoltaan heikoimmalla tiestön osalla käytetään raskainta kalustoa.

Kattava pientieverkko on Suomen logistisen aseman kannalta erittäin merkittävä kilpailukykytekijä, joka on luonut osaltaan pohjan mm. maailman tehokkaimpiin kuuluvan metsäteollisuuden kehittämiselle. Päätieinvestointien merkitys logistisessa mielessä on tiepiirin mukaan sen sijaan marginaalinen. Jo tällä hetkellä päätiestön kantavuus (pl. sillat) ja kapasiteetti ovat riittäviä, joten toimitusvarmuus ja -nopeus ovat päätiestön osalta kunnossa. Sen sijaan pientiestö aiheuttaa usein pullonkaulan logistiseen ketjuun. Esimerkiksi kelirikko aiheuttaa erittäin mittavan haitan ja vaikeuttaa esim. raakapuukuljetuksia huomattavasti. Kelirikon haittojen vähentämisen on todettu useissa selvityksissä olevan kansantaloudellisesti erittäin kannattavaa.

Pientiestön talvihoidon huonon ja vaihtelevan tason on myös tiepiirin mukaan todettu aiheuttavan erittäin paljon ongelmia kuljetuksille. Aikataulun epävarmuus on logistiikan kannalta usein huomattavasti merkittävämpi tekijä kuin ennakoitavissa oleva pidempikin viivästys. Yllättävät keliolosuhteista johtuvat viivästykset ovat lisääntyneet valtion ylläpitämän pientiestön osalta. Talvihoidon laatu pientiestöllä ei tiepiirin mielestä vastaa tämän päivän kuljetusten vaatimuksia.

Liikenneinfrastruktuurin kehittämisessä keskustelu on keskittynyt runkoverkkokysymyksen ympärille. Runkotiet ja niiden tämänhetkiset tekniset ratkaisut vaikuttavat tiepiirin mukaan pääasias-

sa henkilöautoliikenteen turvallisuuteen ja sujuvuuteen. Savo-Karjalan tiepiiri haluaa nostaa esiin pientiestön merkityksen liikenneinfrastruktuurin osana. Merkitystä ei sen mukaan voida määrittää liikennemäärien tai -suoritteiden perusteella, vaan vaikutukset on selvitettävä laajemmin. Tätä ei voida tehdä valtakunnallisesti luokittelemalla, vaan merkitsevyystarkastelut tulee tehdä alueellisesti. Tätä edellyttää tiepiirin mukaan mm. laki alueiden kehittämisestä, jonka mukaan toimenpiteiden tulee lähteä alueiden vahvuuksista. Kattava pientiestö on yksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien vahvuuksista. Savo-Karjalan tiepiirin alueella perustienpidon rahoituksen tasoon tarvitaan selvää korotusta.

Pohjois-Savon liiton mukaan Itä-Suomi ja osa Keski-Suomesta poikkeavat muusta Suomesta siinä, että raakapuukuljetukset sijoittuvat selvästi enemmän alempiasteiselle tieverkolle. Pohjois-Savo on vahvaa puuntuotantoaluetta, jonka raakapuun varassa toimii Pohjois-Savon oman metsäteollisuuden lisäksi myös merkittäviltä osin Kaakkois-Suomen metsäteollisuus. Pohjois-Savon alemman tieverkon pahenevat kelirikko- ja päällysteongelmat vaikeuttavat Pohjois-Savon liiton mielestä merkittävällä tavalla puutavarakuljetuksia ja aiheuttavat huomattavia lisäkustannuksia maamme metsäteollisuudelle. Metsäteollisuuden kuljetusten ohella samojen tiestöongelmien kanssa kampailevat myös maataloustuote-, lannoite- ja sorakuljetukset. Alempaa tieverkkoa rasittavat Pohjois-Savossa myös turvekuljetukset, sillä mm. Kuopion lämpövoimala käyttää polttoaineenaan pääosin turvetta.

Käytössä oleva liikennesuoritteeseen ja tiepituuksiin perustuva menetelmä perustienpidon rahoitusosuuksien määrittelyssä aliarvioi Pohjois-Savon liiton mukaan kuljetusten tienpidolle asettamia tarpeita alemmalla tieverkolla ja erityisesti Pohjois-Savon alueella. Menetelmä ei huomioi, että raakapuukuljetusten tiestöön aiheuttama kuormitus on noin kaksinkertainen keskimääräiseen raskaan liikenteen ajoneuvoon verrattuna. Tämän vuoksi käytettävissä olevalla rahoituksella ei ole mahdollista ratkaista tiestön kunnostustarpeita. Pohjois-Savon liiton mielestä perustienpidon rahoitusta tuleekin lisätä nykyisestä 550 milj. €:sta runsaaseen 700 milj. €:oon koko maan tasolla.

Päätieverkon osalta elinkeinoelämän kuljetuksia palveleva valtatie 5 Kuopion pohjoispuolella välillä Päiväranta–Vuorela vaatii kiireellisimmin parantamista.

Myös Pohjois-Karjalan maakuntaliitto tuo esiin rahoituksen niukkuuden, kun perustienpidon määräraha vähenee vuosittain valtion talousarviossa. Tämä näkyy mm. talvikunnossapidon laadussa ja kelirikkoaikana. Esimerkkinä mainittakoon kantatie 70 välillä Tohmajärvi–Niiralan raja-asema, joka koetaan kasvavan raskaan liikenteen vuoksi vaaralliseksi tieosuudeksi etenkin talviaikaan.

Toinen alemman asteiseen tieverkkoon liittyvä ongelma on yksityisteiden valtionavun huomattava pienentyminen, mikä suoraan alentaa kiinnostusta ja mahdollisuuksia pitää yksityistieverkko edes tyydyttävässä kunnossa. Ongelma kohdistuu tällöin metsäteollisuuden lisäksi myös muihin teollisuuden haaroihin ja energiahuoltoon.

Maakuntaliitto tuo esiin myös huolensa rataverkon kunnosta. Viiden viime vuoden aikana on sattunut kolme tavarajunaonnettomuutta tavaravaunujen suistuttua kiskoilta radan huonokuntoisuuden johdosta. Onnettomuudet ovat tapahtuneet Karjalan pääradalla Tohmajärven Tikkalassa, Ilomantsin radalla ja Joensuu–Pieksämäki-radalla. Karjalan pääradan osalta Onnettomuustutkimuskeskus on kehottanut Ratahallintokeskusta ryhtymään pikaisiin korjaustoimenpiteisiin suuronnettomuuden välttämiseksi. Mitään ei kuitenkaan ole tehty.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# LIIKENTEEN INFRASTRUKTUURI JA TAVARAVIRRAT

Suomelle on sen kilpailukyvyn kannalta tärkeää, että elinkeinoelämän kuljetusten käytettävissä on tarkoituksenmukainen ja riittävän korkeatasoinen infrastruktuuri. Suomi sijaitsee lentokuljetuksia lukuun ottamatta 2–3 päivää kauempana päämarkkinoilta kuin sen keskieurooppalaiset kilpailijat. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että suomalaisten yritysten logistiset kustannukset ovat korkeammat kuin kilpailijamaissa.

Käytettävissä olleen aineiston arviot kuljetusmäärien ja -suoritteiden kasvusta sekä niiden jakautumisesta eri kuljetusmuotojen osalle ovat keskenään hieman ristiriitaisia, eikä niiden perusteella ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä eri liikenneväylien (tiet, rautatiet, vesiliikenne) investointitarpeesta suhteessa toisiinsa. Kukin intressitaho on lisäksi korostanut oman kulkumuotoosuutensa kasvua tulevaisuudessa, kun taas ministeriön kokonaisarvio tavaraliikenteen kasvusta on yhteensä 2–3 % vuodessa eikä viime vuosina kasvua ole edes ollut.

Kaikille liikennemuodoille näyttää muodostuneen oma roolinsa, eikä päällekkäisyyttä tavarakuljetusten osalta juurikaan esiinny. Usein tavarakuljetuksen luonne määrää kuljetustavan, ja esim. elintarvikkeiden jakelukuljetukset ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden kuljettaminen rautateitse ei ole mahdollista. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että satamaverkon laajuus ja keskimääräisen tavaravolyymin alhainen määrä ovat ongelmallinen asia valtion näkökulmasta. On ilmeistä, että pienemmälläkin satamamäärällä nämä tavaravirrat tulisi hoidetuksi. Satamat eivät kuitenkaan ole valtion omistamia, joten tavaravirtojen keskittymisen pitäisi tapahtua markkinavoimien eikä valtion ohjaamana. Hyvien tie- ja ratayhteyksien ylläpidosta satamiin aiheutuu valtiolle kustannuksia, jotka logistisen toimivuuden ja määrärahojen optimaalisen jaon kannalta voitaisiin kohdentaa paremmin. Valtiontilintarkastajien mielestä onkin tärkeää saada pikaisesti määritellyksi teiden ja ratojen runkoverkot, jotta liikenneväylien priorisointi saadaan tehdyksi. Tämä luo edellytyksiä suunnata investointeja yhteiskuntataloudellisesti kannattavampiin hankkeisiin.

Viime vuosina käyty keskustelu niin eduskunnassa, hallinnossa kuin elinkeinoelämän piirissä on korostanut pitkäjänteisyyden merkitystä liikenneväyläinvestointien suunnittelussa ja toteutuksessa. Tulevaisuudessa hallituksilla tulisikin aina hallitusohjelmaa tehdessään olla visio siitä, miten toteutettavaksi aiotut merkittävät investoinnit tukevat alue- ja yhdyskuntapolitiikan tai elinkeinoelämän rakennemuutoksia. Tähän asti liikenneinfrastruktuurin rahoitusta on leimannut lyhytjänteisyys, kun rahoitus on perustunut lisätalousarvioihin ja liitetty esim. tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun tai valtion osakemyyntituloihin. Nykyisellä kehysrahoitustasolla on koettu vaikeaksi saavuttaa talousarviossa esitettyjä tavoitteita esim. tien- ja radanpidon osalta. Ratojen heikentynyt rakenteellinen kunto tai esim. alempiasteisten teiden painorajoitukset eivät voi olla vaikuttamatta liikenteen sujuvuuteen ja sitä kautta logistiseen kilpailukykyyn. Valtiontilintarkastajat painottavat olemassa olevasta infrastruktuurista huolehtimista. Infrastruktuurin hyvällä ylläpidolla luodaan edellytykset yritysten kilpailukyvylle ja yksilökohtaiselle hyvinvoinnille sekä kansantalouden kannalta tärkeiden voimavarojen hyödyntämiselle koko maassa.

Valtiontilintarkastajien mielestä liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän ehdotukset mm. siitä, että kaikki liikennemuodot kattavasta investointiohjelmasta on perusteltua päättää yhtenä kokonaisuutena aina hallituskauden alussa, ovat perusteltuja. Hankkeet asetettiin myös ministerityöryhmän ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimesta kiireellisyysjärjestykseen

kuluvan hallituskauden loppuun asti. Ongelmaksi näyttää vuoden 2006 talousarvioja kehyskäsittelyn perusteella muodostuvan se, ettei kyseisillä ehdotuksilla ole hankkeiden toteutuksen edellyttämän rahoituksen osalta hallituksen sitoumusta. Tämä hankaloittaa myös väyläverkolla toimijoiden (yritykset) oman toiminnan suunnittelua, kun väyläverkon kuntoa tulevaisuudessa ei tiedetä.

Lopuksi valtiontilintarkastajat yhtyvät eduskunnan lausumaan, jonka mukaan ”eduskunta edellyttää, että hallitus muuttaa kehysmenettelyä välittömästi niin, että se mahdollistaa elinkaarimallin ja muiden uusien rahoitusmallien käyttämisen yhtäläisesti perinteisen rahoitustavan kanssa”. Kehys- tai budjettitekniikan ei valtiontilintarkastajien mielestä pitäisi voida vaikuttaa siihen, millä tavoin hanke toteutetaan. Valtiontilintarkastajat toivovat laajaa yhteisymmärrystä uusien rahoitusmallien käyttöönotossa ja pitävät mahdollisena myös käyttäjien osallistumista kustannuksiin.

## Velanhallinta- ja maksuhäiriömenettelyt

Nykypäivän kulutus- ja luottoyhteiskunnassa velkaantuminen on arkipäiväistynyt. Liike-elämän toimivuus ja kova kilpailu edellyttävät yhä uusia, kuluttajille tarjottavia helppokäyttöisiä rahoitusvaihtoehtoja. Tämän kehityksen vastapainona ja luotonannon takaajana on oltava toimintakykyinen ja toimintaperiaatteiltaan selkeä velkojen perimisjärjestelmä. Lainojen maksumoraali on aina ollut Suomessa erittäin hyvä. Tätä perusasennetta ei 1990-luvun lama-aikakaan kyennyt merkittävästi muuttamaan. Se kuitenkin nosti esiin kysymyksen ylivelkaantumisesta aivan uudella konkreettisella tavalla.

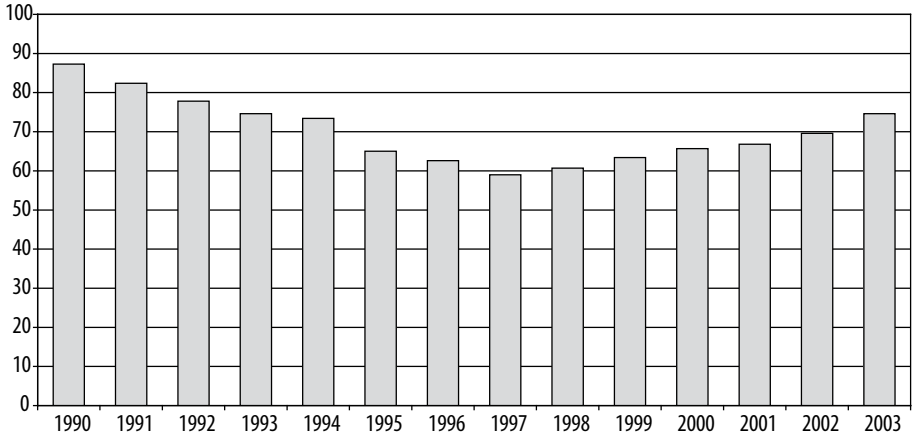
Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet vuoden 2005 aikana velanhallinnan ja maksuhäiriömenettelyjen toimivuutta. Keskeisiä esille nousevia kysymyksiä tässä yhteydessä ovat velan lopullista vanhentumista koskevan lainsäädännön, yrittäjien uutta alkua koskevan uudistuksen sekä kansalaisten ja yritysten luottotietoja koskevan uuden lainsäädännön kehittämistarpeet.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet tätä kertomusosiota koskevat selvitykset ja lausunnot oikeusministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Kuluttajavirastolta, Suomen Pankkiyhdistykseltä, Suomen Rahoitusyhtiöiden yhdistykseltä ja Katakombista Elämään Kansanliikkeeltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut tarkastusneuvos Kaj Laine ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 21.6.2005.

### Kotitalouksien velkaantuminen

Kotitalouksien velkaantumisaste on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmenen lopulta lähtien. Kotitalouksien velkaantumisaste suhteessa käytettäviin tuloihin oli 75 % v. 2003. Vuonna 2004 velkaantumisasteen arvioidaan lisääntyneen edelleen hiukan.




**Kuvio 9. Kotitalouksien velkaantumisaste v. 1990–2003, % (lähde: Tilastokeskus)**

Tilastokeskuksen mukaan kotimaisten rahoitus- ja vakuuslaitosten, valtion ja sosiaaliturvarahastojen myöntämä luottokanta oli syyskuun 2004 lopussa 178 mrd. €, eli 6,5 % enemmän kuin edellisen vuoden vastaavana ajankohtana. Yleisöluottojen (esim. kotitaloudet, elinkeinonharjoittajat, yritykset, kunnat) osuus luottokannasta oli 119 mrd. €, eli 8,7 % enemmän kuin edellisen vuoden vastaavana ajankohtana.

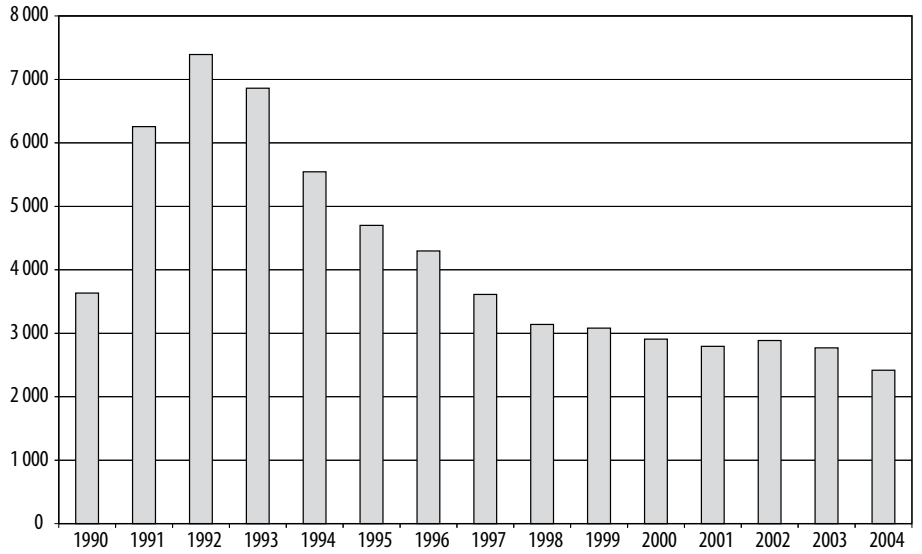
Syyskuun 2004 lopussa kotitalouksilla oli kulutusluottoja yhteensä 10,1 mrd. €. Tästä varsinaisia kulutusluottoja oli 8,7 mrd. € ja opintolainoja 1,4 mrd. €.

Asuntoluottokanta (pl. vapaa-ajan asunnot) on kasvanut voimakkaasti 1990-luvun lopulta lukien. Tilastokeskuksen mukaan luottokanta oli syyskuun 2004 lopussa 56,6 mrd. €, mikä on 11,5 % enemmän kuin edellisen vuoden vastaavana aikana. Kotitalouksien osuus luottokannasta oli noin kolme neljäsosaa.

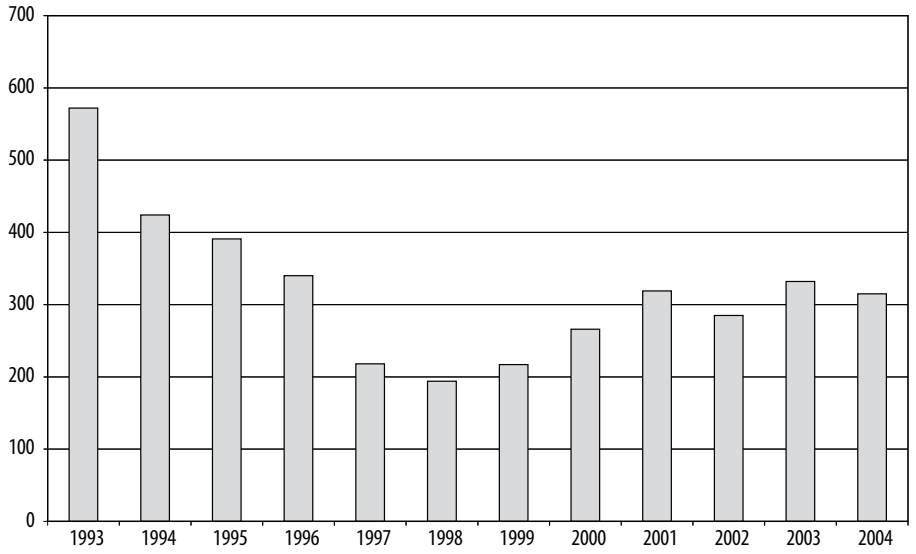
Oikeusministeriön arvion mukaan ylivelkaantumistilanne on toistaiseksi hallinnassa. Ministeriö viittaa kuitenkin Rahoitustarkastuksen vuoden 2003 tilannearvioon, jonka mukaan järjestämättömien saamisten ja luottotappioiden määrä kasvaa jatkossa. Riskitekijöinä pidetään korkeaa työttömyyttä, asuntolainojen kasvua sekä mahdollisia korkotason ja asuntojen hintatason muutoksia. Kauppa- ja teollisuusministeriö ja Kuluttajavirasto painottavatkin valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa ennalta ehkäisevän talousneuvonnan tärkeyttä uusien velkaongelmien ehkäisemisessä.

Luottokannan kasvusta huolimatta pankkikonsernien järjestämättömät saamiset ovat pysyneet alhaisina. Vuoden 2003 joulukuussa niiden osuus luottokannasta oli 0,4 %, kun se vastaavana aikana edellisvuonna oli 0,6 % (Rata). Luottotietomerkintäisiä henkilöitä oli vuoden 2004 lopussa n. 300 000. Tämä määrä on pysynyt viime vuosina vakaana.

Tilastokeskuksen mukaan v. 2004 vireille pantujen konkurssien määrä oli alhaisimmillaan 20 vuoteen. Konkurssien määrä on Tanskaa lukuun ottamatta vähentynyt myös muissa Pohjoismaissa (Asiakastieto).

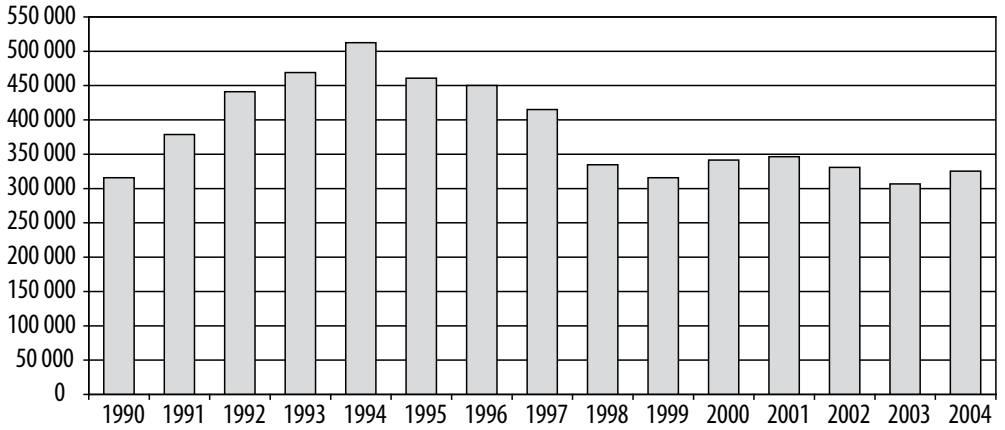



**Kuvio 10. Käräjäoikeuksissa vireille pannut konkurssit 1990–2004 (lähde: Tilastokeskus)**



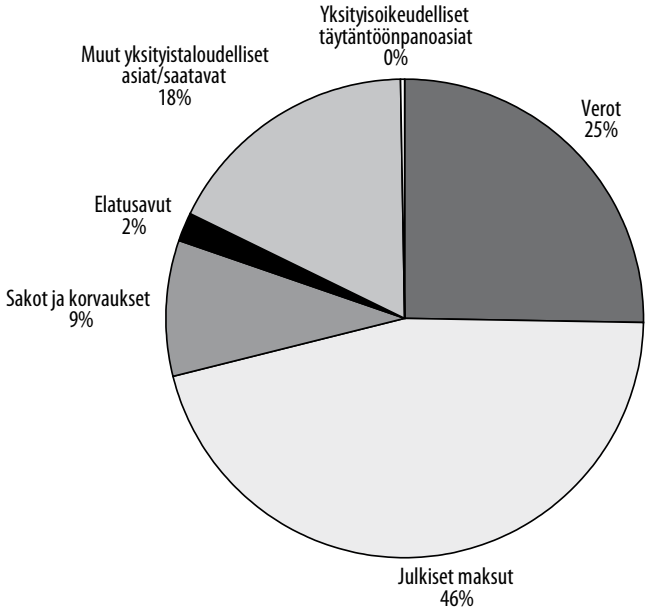

**Kuvio 11. Käräjäoikeuksissa vireille pannut yrityssaneeraukset v. 1993–2004 (lähde: Tilastokeskus)**

Vuoden 2004 lopussa ulosottovelallisia oli 325 000, vajaat 20 000 enemmän kuin edellisen vuoden vastaavana aikana. Luonnollisia henkilöitä velallisista on 90 %.

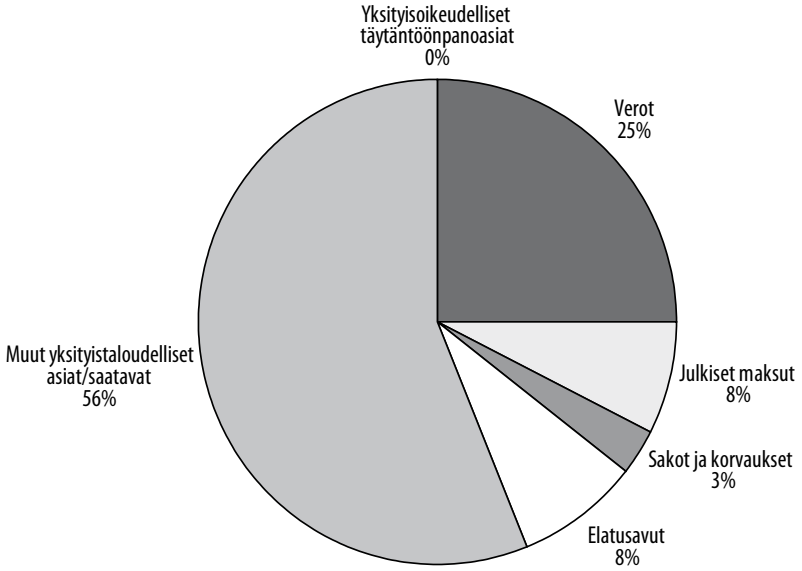



**Kuvio 12. Ulosottovelallisten määrä kunkin vuoden lopussa v. 1990–2004 (lähde: oikeusministeriö)**

Vuonna 2004 ulosottoon saapui 2 247 000 asiaa, mikä oli 14 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Perittäväksi saapunut rahamäärä oli 3 101 milj. €, eli 2 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Määrää ovat lisänneet suuret yksityisoikeudelliset saatavat. Ulosottoon perittäväksi saapuneet rahasaatavat olivat 37 % alemmat kuin v. 1993 (lähes 5 mrd. €).




**Kuvio 13. Ulosottoon saapuneet asiat, % (lähde: oikeusministeriö)**



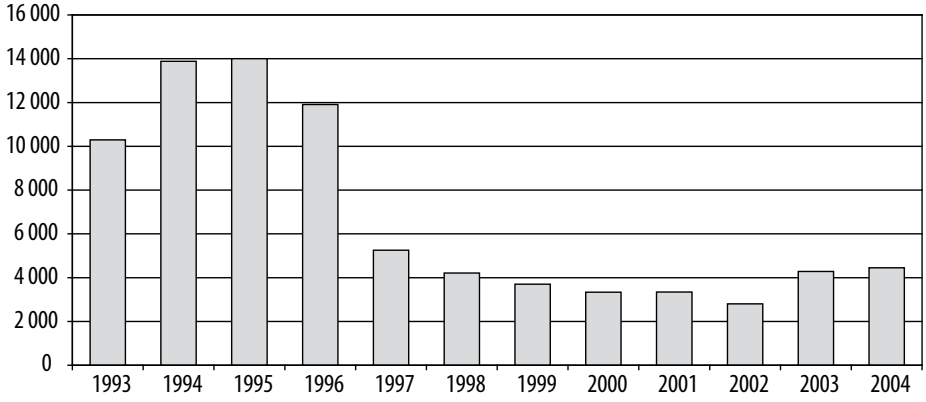

**Kuvio 14. Rahasaatavat, % (lähde: oikeusministeriö)**

Ulosottoon saapuneiden asioiden määrä on vuodesta 1995 ollut 2 216 000–2 678 000 ja on edelleen lamaa edeltäneen pitkän ajan keskiarvoa suurempi, mutta selvästi pienempi kuin laman aikana.

Velallisten, asioiden ja perittävien euromäärien arvellaan lähivuosina jonkin verran kasvavan, mutta tasoittuvan myöhemmin. Vuosittain ulosottoon saapuu perittäväksi runsaat 3 mrd. €, mikä on selvästi lama-aikaa vähemmän, mutta lamaa edeltänyttä aikaa enemmän. Vuoden 2004 lopussa ulosotossa oli perittävänä velkojen pääomaa lähes 4 mrd. €, mutta jos summaan lisätään viivästysseuraamukset ja juoksevat korot, summa kohoaa 6 mrd. €:oon. Ulosottoa työllistämässä on edelleen sellaisia laman aikana velkaantuneita henkilöitä, joiden velkasaldo ei pienene.

### *Velkajärjestelyn käyttö*

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993) on oikeusministeriön mielestä ollut tärkein lainsäädännöllinen toimi, jolla on voitu korjata yksityishenkilöiden vaikeita velkaongelmia. Velkajärjestelyä koskeva laki tuli voimaan 8.2.1993, ja velkajärjestelyyn hakijoita on lain voimassaoloaikana ollut kaikkiaan yli 80 000. Velkajärjestely on myönnetty yli 62 000 velalliselle. Velkajärjestelyhakemusten määrä on vakiintunut viime vuosina.




**Kuvio 15. Yksityishenkilöiden velkajärjestelyhakemukset v. 1993–2004 (lähde: Tilastokeskus)**

Lakiin on viimeksi tehty velkajärjestelyn myöntämistä ja sisältöä koskevia muutoksia lailla, joka tuli voimaan 1.1.2003 (1273/2002, HE 98/2002 vp). Uudistuksella mm. helpotettiin velkajärjestelyyn pääsyä tilanteissa, joissa velkajärjestelyn myöntämiselle on ollut laissa tarkoitettu este. Lakiin otettiin aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset velkajärjestelyn myöntämisedellytyksistä silloin, kun järjestelylle on velkaantumisen perusteeseen liittyvä tai muu laissa tarkoitettu este. Muutoksen jälkeen velkajärjestelyn piiriin on tullut henkilöitä, joiden hakemus oli aiemmin hylätty tai jotka eivät esteen vuoksi edes hakeneet velkajärjestelyä.

Velkajärjestelylain muutoksella järjestelmän kannustavuutta lisättiin sillä, että velalliselle itselleen jää aina kolmasosa lisätuloista aiemman neljäsosan sijasta. Velallisen kannalta myönteiseen suuntaan tarkistettiin säännöksiä, joiden nojalla maksuohjelmassa vahvistettua maksuvelvollisuutta voidaan alentaa tai määrätä maksuohjelma raukeamaan. Lisäksi lakiin sisältyy nykyisin myös säännös velallisen oikeudesta lykätä maksujaan hänen maksukykynsä tilapäisesti heikentyessä.

Oikeusministeriön viimeisimpien tietojen mukaan velkajärjestelyhakemuksista aiempaa suurempi osa johtaa velalliselle myönteiseen ratkaisuun. Kun hylkäämis-

prosentti on aiempina vuosina ollut keskimäärin 14, se laski v. 2003 alle 5 %:iin.

Sovintohakemuksiin verrattuna tuomioistuimiin jätetyt velkajärjestelyhakemukset ovat tuottaneet olennaisesti useammin velalliselle myönteisen ratkaisun. Jos sovintoon ei ole päästy, velallinen on voinut hakea lakisääteistä velkajärjestelyä ja hyödyntää siinä sovintoprosessia varten kerättyä aineistoa ja laskelmia.

Tilastokeskuksen tuomioistuintilastojen sekä muiden tutkimusten mukaan velkajärjestelyvelallisten velkojen mediaani on pysynyt koko lain voimassaoloajan samansuuruisena, n. 70 000–80 000 €. Velallisten kesken velkamäärät vaihtelevat kuitenkin suuresti, ja velkojen keskiarvo on lähes 200 000 €. Velallisten suoritettavaksi jäävän osuuden mediaani on n. 5 % ja keskiarvo 13 %.

Valtaosalle velallisista vahvistetaan viiden vuoden pituinen maksuohjelma. Vuonna 2004 alle viiden vuoden maksuohjelman sai 7 % velallisista. Vuonna 2004 n. 30 % velallisista sai ns. nollaohjelman, jonka mukaan velkojille ei kerry lainkaan suorituksia. Nollaohjelmien osuus on kasvanut v. 2003 ja 2004. Tämä voi ministeriön mukaan osaltaan johtua lama-ajan velallisten kasvaneesta määrästä hakijoiden joukossa.

### *Sovinto-ohjelma ja sen tulokset*

Velkasovinto-ohjelmasta sovittiin 2.5.2002, jolloin Suomen Pankkiyhdistys, oikeusministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö sekä Takuu-Säätiö allekirjoittivat yhteisen ohjelma-asiakirjan. Osapuolet sitoutuivat edistämään vapaaehtoisten velkasovintojen aikaan saamista Suomen Pankkiyhdistyksen laatiman toimenpidekokonaisuuden mukaisesti.

Ohjelma-asiakirjassa asetettiin tavoitteeksi, että kaksivuotisen projektin aikana voitaisiin ratkaista pääosa niistä yksityishenkilöiden velkaongelmista, jotka olivat peräisin vuosilta 1990–94. Pankkiyhdistyksen tuolloin tekemän selvityksen mukaan pelkästään pankeilla arvioitiin olevan vielä n. 60 000–70 000 lama-ajan velallista.

Hankkeen loppuraportin (OM 2005:5) mukaan velkasovinto-ohjelman aikana tehtiin kaikkiaan n. 5 300 sovintoratkaisua, joissa järjestely koski ainakin pääosaa velallisen veloista. Lisäksi tehtiin n. 1 050 kevennetyn menettelyn mukaista sovintoa. Näissä velallinen sai heti anteeksi vanhat pankkivelkansa, mutta hänelle saattoi jäädä muita velkoja. Vuoden 2004 päättyessä oli saatu aikaan yhteensä 6 350 sovintoa. Kun huomioon otetaan vielä tuolloin käsiteltävinä olleet yli tuhat hakemusta, seurantaryhmä arvioi lopulliseksi sovintojen määräksi n. 7 000 sovintoa. Otantatutkimuksen mukaan sovintomenettelyyn hakeutuneiden velallisten velkamäärä oli noin puolet velkajärjestelyvelallisten veloista ja sovintoratkaisuissa kertymän osuus oli samaa suuruusluokkaa kuin velkajärjestelyissä.

Velkasovintohankkeen aikana myös tuomioistuimiin jätettyjen velkajärjestelyhakemusten määrä kasvoi selvästi. Vuosina 2003 ja 2004 tuomioistuimissa aloitettiin yhteensä n. 7 200 velkajärjestelyä. Arvioiden mukaan lähes puolet velkajärjestelyhakemuksista koski velkasovinto-ohjelman piirin kuuluneita velallisia. Projektin aikana velkojaan on saanut järjestellyiksi yli 10 000 lama-aikana velkaantunutta velallista.

Ministeriön mielestä on kuitenkin mahdotonta tarkkaan arvioida, kuinka paljon velkasovintohanke lisäsi lamavelallisten velkojen järjestelyä siitä, mikä se olisi ollut ilman erityistä projektia. Vapaaehtoisia sovintoja ei nimittäin ole ennen tilastoitu järjestelmällisesti. Lisäksi lainsäädäntöä on projektin kestäessä uudistettu niin, että lama-ajan velalliset ovat voineet saada myös tuomioistuimen kautta velkajärjestelyn aiempaa helpommin.

Oikeusministeriön mukaan hankkeen saama julkisuus lisäsi myös muiden kuin lama-aikana velkaantuneiden velallisten aktiivisuutta. Tämä näkyy mm. talous- ja velkaneuvojien asiakasmäärissä, jotka ovat kasvaneet melkein viidenneksellä vuodesta 2002. Sovintohankkeen välittömät kustannukset valtiolle koostuvat pääosin talous- ja velkaneuvontaan ohjatusta yhteensä 3,7 milj. €:n lisämäärärahasta. Tällä on saatu n. 47 henkilötyövuotta vastaava työpanos kahden ja puolen vuoden ajaksi. Myös velkojapuolella sovintohakemusten käsittelystä aiheutuva työmäärä on ollut huomattavan suuri. Lisäksi tulevat lamavelallisten velkajärjestelyasioiden kustannukset käräjäoikeuksissa ja selvittäjillä. Yhden velkajärjestelyasian kustannuksiksi arvioidaan n. 1 000 €.

Suomen Pankkiyhdistyksen mukaan velkasovintohankkeen merkitys ja ohjelman

mukaisten sovintojen määrä ovat olleet huomattavat. Tuloksellisuuden arvioimista on kuitenkin haitannut puutteellinen tieto lamavelallisten oikeasta määrästä hankkeen käynnistyessä. Pankkiyhdistyksen nykyisen arvion mukaan on sovintohankkeen alussa tehty arvio 60 000—70 000 lamavelallisesta ollut virheellinen. Oikeampi määrä olisi ollut n. 40 000.

Katakombista Elämään Kansanliike ry:n mielestä vapaaehtoinen velkasovintojen ohjelma epäonnistui. Sovinto-ohjelman aikana sovittiin vain 10 000 ylivelkaisen velat, kun normaalinakin aikana ennen ohjelmaa soviteltiin tai järjesteltiin n. 12 000 ylivelkaisen velat kahdessa vuodessa. Kansanliike huomauttaa myös, että sovinto-ohjelmassa ei ollut mitään uutta, kun velkajärjestelylakikin edellyttää aina sovintoehdotuksen tekemistä ennen oikeuteen menemistä.

### Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämisen nykylinja

Oikeusministeriö asetti 8.10.2003 laajan työryhmän laatimaan ohjelman siitä, miten velkaongelmien syntymistä ja syvenemistä voidaan estää sekä miten maksukyvyttömyystilanteita voidaan hoitaa joustavasti ja tehokkaasti.

Työryhmä luovutti mietintönsä Velkahallintaohjelma, Osa 1, Velkahallintatyöryhmän ehdotukset (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä, 2004/7) ministeriölle 10.6.2004.

Velkahallintatyöryhmä nosti lukuisista toimenpide-ehdotuksista esille kymmenen tärkeimpänä pitämäänsä:

1. Vahvistetaan kuluttajien ja yrittäjien taloustietämystä.

2. Turvataan talous- ja velkaneuvonnan rahoitus.

3. Perustetaan Taloudenhallinnan neuvottelukunta koordinoimaan talousvalistusta ja -neuvontaa.

4. Suositellaan kunnille sosiaalisen luototuksen ottamista käyttöön koko maassa.

5. Edistetään erityisesti nuorten kykyä hallita omaa talouttaan ja velkojaan.

6. Parannetaan pienyrittäjien neuvonta- ja tukipalveluja.

7. Kannustetaan vapaaehtoisiin ratkaisuihin velkasuhteissa.

8. Käynnistetään kotitalouksien velkaongelmien säännönmukainen seuranta.

9. Selvitetään tarve säännellä luotonantajan ja -ottajan vastuullisesta menettelystä luottosuhteessa.

10. Säädetään saatavan lopullisesta vanhentumisesta.

Oikeusministeriönkin mielestä nämä ovat keskeisiä ehdotuksia. Ministeriön mukaan taloudenhallinnan neuvottelukunnan perustaminen olisi keskeinen toimenpide, koska neuvottelukunta voisi huolehtia toimenpidekohtien 1, 4, 5, 6 ja 7 toteuttamisesta sekä myötävaikuttaa myös kohtien 2 ja 8 toteutumiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on 20.4.2005 perustanut työryhmän valmistelemaan taloudenhallinnan neuvottelukunnan perustamista.

Oikeusministeriö asetti 11.8.2004 vielä työryhmän arvioimaan maksukyvyttömyysjärjestelmiemme kehittämistarpeita velkavastuusta vapautumisen ja oman asunnon suojaamisen osalta. Työryhmä luovutti mietintönsä (Maksukyvyttömyysjärjestelmien kehittämistarpeiden arvioiminen, OM:n työryhmämietintöjä 2004:20) oikeusministeriölle 21.12.2004.

Työryhmä päätyi seuraaviin lopputuloksiin:

1. Suomeen ei tule luoda järjestelmää, jossa velallinen voisi vapautua velkavastuustaan luovuttamalla omaisuutensa velkojensa suoritukseksi ilman, että hän lainkaan vastaisi veloistaan tulevilla tuloillaan. Järjestelmä heikentäisi yhteiskunta- ja maksumoraalia olennaisesti. Järjestelmä ei olisi velkojien eikä toisten yrittäjien kannalta hyväksyttävä. Järjestelmän seurauksena erityisesti aloittavien yritysten, mutta myös kuluttajien, luotonsaanti vaikeutuisi ja luoton hinta nousisi. Mietintöön liittyy tältä osin eriävä mielipide.

2. Omistusasunnon siirtämistä ns. suojaosuuden piiriin ei tule toteuttaa eikä rajoittaa asunnon panttaamista velkojen vakuudeksi. Asunnon realisointikielto merkitsisi sitä, että omistusasunto muodostuisi panttauskelvottomaksi. Tämä muuttaisi nykyisen asuntorahoitusjärjestelmämme perusteellisesti. Realisointikiellolla myös vaikeutettaisiin normaalia luotonsaantia olennaisesti. Sillä olisi vaikutuksia olemassa olevien ja perustettavien yritysten luotonsaantimahdollisuuksiin ja lisäksi myös

yksityisten asuntolainoitukseen. Erityisesti pienyritysten luotonsaanti vaikeutuisi merkittävästi, jos panttausta rajoitettaisiin niin, ettei luoton vakuutena voitaisi käyttää yrittäjän omistusasuntoa.

3. Yksityishenkilön maksukyvyttömyysmenettelyinä on tarpeen säilyttää sekä konkurssi että velkajärjestely. Velkajärjestely on konkurssiin verrattuna myös syytä säilyttää ensisijaisena menettelynä. Tätä voidaan pitää erityisesti velallisen oikeusturvan kannalta perusteltuna. Tämä järjestys turvaa myös sen, että konkurssiin haetulla velallisella on mahdollisuus hakeutua velkajärjestelyyn ja siinä säilyttää omistusasuntonsa samoin edellytyksin kuin muilla maksukyvyttömillä yksityishenkilöillä.

4. Velkajärjestelylainsäädäntöä voidaan kehittää niin, että velallisen velvollisuutta maksaa velkojaan maksuohjelman aikana lisääntyneistä tuloistaan lievennettäisiin siten, että velalliselle itselleen jäisi tuloista puolet nykyisen yhden kolmasosan sijasta. Muutoksella lisättäisiin velkajärjestelyn kannustavuutta. Muutoksen vaikutukset kohdistuisivat erityisesti yrittäjiin.

5. Konkurssiin haetun velallisen asemaa voidaan parantaa kehittämällä niitä asiakirjamalleja, joita konkurssimenettelyssä käytetään. Tämä kehittämistyö kuuluu oikeusministeriölle ja se voidaan toteuttaa nopealla aikataululla sen jälkeen, kun poliittiset ratkaisut mietinnön osalta on tehty.

6. Velkaantuneiden ja erityisesti yritystoiminnassaan velkaantuneiden yksityishenkilöiden asemaa voidaan parantaa ilman lainsäädäntömuutoksia hallinnon toimin sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden myötävaikutuksella. On huolehdittava siitä, että heillä on riittävästi tietoa velkajärjestelystä ja muista velkaongelmien ratkaisukeinoista Internetin ja TE-keskusten kautta. Toimenpiteiden käytännön toteuttamisesta huolehtii kauppa- ja teollisuusministeriö. Myös yrittäjäjärjestöillä on tärkeä asema tiedon saatavuuden lisäämisessä.

Hankkeen jatkotoimena oikeusministeriössä laaditaan ehdotus yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevien säännösten lieventämisestä. Velallinen saisi tämän seurauksena pitää nykyistä suuremman osan velkajärjestelyn aikana hankkimistaan lisätuloista. Tarkoituksena on, että tätä koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa viimeistään alkuvuodesta 2006.

Maaliskuussa 2005 hallitus antoi eduskunnalle esityksen ulosottolain kokonaisuudistuksen III vaiheen toteuttamisesta (HE 13/2005 vp). Esitys koskee maksuvelvoitteen täytäntöönpanoa eli ulosmittausta, myyntiä ja tilitystä. Esityksen tavoitteena on kehittää heikossa taloudellisessa asemassa olevien velallisten vähimmäissuojaa, parantaa yritystoiminnan edellytyksiä ulosotossa sekä kehittää huutokaupan rinnalle vapaa myyntimuoto. Uudistukseen sisältyvät myös kokonaan uudet säännökset mm. velalliselle annettavasta maksuajasta sekä maksusuunnitelmasta ja -sopimuksesta. Tässä ehdotuksessa ei suoranaisesti käsitellä niitä periaatteellisia kysymyksiä, joita em. maksukyvyttömyystyöryhmän tarkastelussa on noussut esille.

### Uuden alun mahdollisuus yrittäjille

Konkurssissa yrityksen kaikki omaisuus käytetään velkojen maksuun. Velallinen jää kuitenkin vastuuseen niistä veloista, joille ei kerry konkurssissa suoritusta. Konkurssiin ei siten sisälly mahdollisuutta vapautua automaattisesti konkurssisaatavia koskevasta maksuvelvollisuudesta.

Konkurssin seurauksena oikeushenkilövelallinen, esim. osakeyhtiö yleensä purkautuu, jolloin jäännösvelalle ei enää löydy maksajaa. Esimerkiksi toiminimellä tai avoimessa tai kommandiittiyhtiössä toimineelle yrittäjälle konkurssin jälkeinen velkavastuu on kuitenkin suurin uuden yrittäjyyden este. Sama koskee usein osakeyhtiömuotoisen pk-yrityksen omistajayrittäjää, joka yleensä on henkilökohtaisella omaisuudellaan taannut yrityksen lainoja.

Luonnollinen henkilökin voi vapautua jäännösvelkavastuustaan yksityishenkilön velkajärjestelyn kautta. Velkajärjestelylakia luotaessa yhtenä sen tärkeimmistä kohderyhmistä pidettiin juuri sellaisia henkilöitä, joille on konkurssiin päättyneestä tai muutoin epäonnistuneesta elinkeinotoiminnasta jäänyt vastattavaksi ylivoimainen velkamäärä.

Elinkeinotoiminnasta johtuvien yksityishenkilöiden velkaongelmien laajuuden arviointi on useista syistä hankalaa. Oikeus-

poliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen (Muttilainen: Luottoyhteiskunta. Helsinki 2002) mukaan kyselytutkimukset eivät välttämättä tavoita yritystoiminnan velkasuhteita koko laajuudessaan. Niin ikään yritysvelkojen takaukset vaikeuttavat yritysperäisten velkaongelmien arviointia. Edelleen yrittäjän velkaongelmat voivat kytkeytyä yksityisvelkoihin.

Pienyritystoiminnan vakavia velkaongelmia on selvitelty vaihtoehtoisista lakisääteisistä menettelyistä eniten yksityishenkilön velkajärjestelyssä. Velkajärjestelyvelallisista neljännes v. 1994 ja yli kolmannes v. 1997 oli aiemmin yrittäjinä toimineita tai yritystoimintaansa jatkamaan pyrkineitä henkilöitä.

**Taulukko 5. Pienyritysten velkaongelmien selvittely konkurssi- ja maksukyvyttömyysmenettelyissä v. 1993–2000, kpl ja %**

| Vuosi | Konkurssia hakeneet yrittäjät ja yksityishenkilöt | | Yrityssaneerausta hakeneet yrittäjät | | Velkajärjestelyä hakeneet yrittäjät | | Yhteensä | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1993** | 1 002 | 27 | 119 | 3 | 2 600 | 70 | 3 721 | 100 |
| **1994** | 1 055 | 23 | 128 | 3 | 3 510 | 75 | 4 693 | 100 |
| **1995** | 1 191 | 25 | 122 | 3 | 3 540 | 73 | 4 853 | 100 |
| **1996** | 1 264 | 29 | 82 | 2 | 3 010 | 69 | 4 356 | 100 |
| **1997** | 962 | 32 | 70 | 2 | 1 980 | 66 | 3 012 | 100 |
| **1998** | 930 | 36 | 50 | 2 | 1 590 | 62 | 2 570 | 100 |
| **1999** | 830 | 37 | 35 | 2 | 1 400 | 62 | 2 265 | 100 |
| **2000** | 797 | 38 | 43 | 2 | 1 260 | 60 | 2 100 | 100 |
| **1993–2000** | 8 031 | 29 | 649 | 2 | 18 890 | 69 | 27 570 | 100 |

Lähde: Muttilainen: Luottoyhteiskunta 2002.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksessä touko-kesäkuussa 2003 ratkaistuista velkasovintoasioista ilmenee, että puolella velallisista on yrityssidonnaisia velkoja joko velallisena tai takaajana. Tutkimuslaitoksen mukaan myös puolella velkaneuvonnan asiakkaista on sidoksia yritystoimintaan ja heistä kolme neljästä on toiminut itse yrittäjänä. Toinen puoli koostuu kulutusluottojen takia velkaantuneista, yksityisvelkojen takaajista, asuntovelallisista ja muista velallisista. Merkittävä osa ylivelkaantuneista yrittäjistä on yleensä ammatinharjoittajayrittäjiä, pariskuntayrittäjiä tai mikroyrittäjiä.

Yrittäjät ovat monesti myös väliinputoajia yleisen talous- ja velkaneuvonnan suhteen, sillä lakisääteinen velkaneuvonta on tarkoitettu yksinomaan yksityishenkilöille. Pienyrittäjillä ei kuitenkaan ole usein varaa ostaa konsulttipalveluita. Onkin erittäin harvinaista, että velkaneuvojat konsultoisivat toimivien yrittäjien yritysten lainojen hoitoa. Velkaneuvonnan auttamien yrittäjien kohdalla kyse on tilanteesta, jossa epäonnistunut yritystoiminta on jo päättynyt tai lopetettu. Toimivat yrittäjät on yleensä ohjattu esim. tilintarkastajien, yrityskonsulttien tai TE-keskusten luo.

Euroopan komission yritystoiminnan pääosasto käynnisti v. 2002 benchmarking-menetelmään perustuvan projektin, jossa käsiteltiin aihealueita: rakenneuudistus, konkurssi ja uusi alku. Projektin loppuraportti valmistui syyskuussa 2003 ja siinä käsiteltiin neljää avainaluetta, varhaisvaroitusta, oikeusjärjestelmää, uutta alkua ja yhteiskunnallisia asenteita. Keskeisiä havaintoja oli mm., että tarvittaisiin Euroopan laajuista kampanjaa kertomaan yrittäjien uuden alun eduista ja uudesta yrittäjyydestä. Tämä siksi, että vaikeuksissa oleviin yrittäjiin ja aiemmin konkurssiin joutuneisiin yrittäjiin liittyy selkeä epäonnistumisen stigma. Raportissa pyritään selvästi erottelemaan epärehellinen yrittäjyys ja konkurssi rehellisestä yritystoiminnasta. Siinä korostettiin, että yrittäjävelallisen vapauttaminen nopeasti jäännösveloistaan on olennaista uuden alun ja yrittäjätoiminnan tukemiseksi.

Oikeusneuvos Pauliine Koskelo on selvityksessään Henkilökohtainen velkavastuu ja insolvenssimenettelyt (Oikeusministeriö,

Lausuntoja ja selvityksiä 2004:16) tarkastellut henkilökohtaiseen konkurssiin liittyviä sisällöllisiä peruskysymyksiä sekä tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää maksukyvyttömyysjärjestelmiämme. Selvityksessä on kyse erityisesti siitä, mikä vaikutus konkurssimenettelyllä on tai tulisi olla velallisen vastuuseen niistä ennen konkurssia syntyneistä veloista, joille ei konkurssimenettelyn kautta tule suoritusta. Selvitys on liittynyt em. maksukyvyttömyystyöryhmän työhön.

Koskelon selvitykseen kuuluvan kansainvälisen vertailun mukaan manner-Euroopan maissa luonnollisen henkilön konkurssimenettelyyn ei yleensä liity veloista vapauttavaa vaikutusta. Useimmissa maissa velallinen jää edelleen vastuuseen konkurssissa suorittamatta jääneistä veloista vastaisuudessa saamillaan tuloilla ja omaisuudella. Jäännösveloista vapautuminen on sidottu erityisiin edellytyksiin ja erityiseen menettelyyn ja tulee tavallisesti kysymykseen vasta useiden vuosien pituisen ajanjakson jälkeen. Ruotsissa ja Tanskassa lainsäädäntö vastaa velkavastuusta vapautumisen osalta pääpiirteissään suomalaista.

Euroopan unionin maista Belgia on ainoa, jossa luonnollinen henkilö voi konkurssimenettelyn kautta tuomioistuimen päätöksellä vapautua jäännösvelkavastuusta. Vapauttaminen on harkinnanvaraista, mutta sille on joukko rikosperusteisiä esteitä. Säännöstä täsmennettiin v. 2002 siten, että ”epäonninen ja rehellinen velallinen ” vapautetaan, jollei painavia vastasyitä ole. Tietynlaiset velat, kuten elatusapuvelat ja toiselle aiheutetusta henkilövahingosta juontuvat korvaukset jäävät kuitenkin aina vapautuksen ulkopuolelle. Lainsäännösten soveltaminen on kuitenkin edelleen hyvin harkinnanvaraista.

Englannissa luonnollisen henkilön konkurssi johtaa yleensä vapautumiseen jäännösvelkavastuusta vuoden sisällä, mutta tästä huolimatta velallinen, jolla on tuloja, voidaan määrätä suorittamaan velkojaan kolmen vuoden ajan.

Yhdysvalloissa luonnollisen henkilön käytettävissä on kaksi eri vaihtoehtoa, joko likvidaatiomenettely (Chapter 7, Bankruptcy Code) tai maksuohjelmamenettely (Chapter 13). Likvidaatiomenettelyssä velallisen omaisuus tiettyjä suojattuja omaisuuseriä lukuun ottamatta käytetään velkojen suoritukseksi, minkä jälkeen velallinen vapautuu jäännösveloista erikseen säädetyin poikkeuksin. Tämän vastuuvapautuksen ulkopuolelle on suljettu 18 eri velkatyyppiä, kuten verot, sakot, elatusavut, eräät tahallisella teolla aiheutetun vahingon korvaukset, erinäiset rikosperusteiset korvaukset, valtion myöntämät tai takaamat opintolainat, oikeudettomasti saatujen avustusten palautukset, sekä velallisen ilmoittamatta jättämät velat.

Maksuohjelmamenettelyssä velallinen saa säilyttää omaisuutensa, mutta joutuu käyttämään velkojen suoritukseksi tulonsa määräajalta, minkä jälkeen hän vapautuu jäännösveloista erikseen säädetyin poikkeuksin, jotka ovat suppeammat kuin likvidaatiomenettelyssä.

Oikeusministeriön mukaan Yhdysvalloissa on hyväksytty lainmuutos, joka tulee voimaan luultavasti lokakuussa 2005. Muutoksella vaikeutetaan pääsyä likvidaatiomenettelyyn (Chapter 7). Jatkossa nykyistä selvästi suurempi osa talousvaikeuksiin ajautuneista joutuu maksamaan ainakin osan velastaan. Lainmuutoksella myös laajennetaan niiden velkojen piiriä, joita maksuohjelmamenettelyyn (Chapter 13) perustuva veloista vapautuminen ei koske.

Edellä mainittua uudistusta on perusteltu mm. pyrkimyksellä estää väärinkäytöksiä. Uudistuksen on arvioitu vaikuttavan lainanhoitokulujen ja hintojen alenemiseen ja lisäävän konkurssimenettelyn uskottavuutta.

Koskelon mukaan ei ole perusteita sellaiselle käsitykselle, että Suomen insolvenssijärjestelmä olisi perusteiltaan jollain tavoin poikkeuksellisen ankara tai epäedullinen velkaantuneiden ihmisten aseman kannalta. Yleisenä pyrkimyksenä kansainvälisesti on eron tekeminen yhtäältä ns. rehellisten ja kunnollisten velallisten ja toisaalta sellaisten velallisten kesken, joiden velkaantumiseen liittyy tavalla tai toisella erityisen moitittavana pidettävää menettelyä.

Koskelon selvityksen perusajatus on, että konkurssimenettelyyn sen enempää kuin muuhunkaan menettelyyn ei voida kytkeä veloista vapauttavaa vaikutusta ilman, että se olisi kytketty erityisiin edellytyksiin ja niitä koskevaan selvittelyyn. Jos jäännösvelkavastuusta vapautuminen kytkettäisiin konkurssimenettelyyn, asianmukaiset edel-

lytykset ja järjestelyt niiden tutkimiseksi pitäisi rakentaa konkurssilakiin, kun ne nyt ovat velkajärjestelylaissa.

Keskeiset, pohdintaa kaipaavat kysymykset koskevat siten velkavastuusta vapautumisen edellytysten sisältöä ja sitä, minkä menettelyn puitteissa niiden tutkiminen on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Yksi keskeinen kysymys on se, seulotaanko menettelyn ulkopuolelle tietyt velalliset vai rajataanko menettelyn oikeusvaikutusten ulkopuolelle tietyt velat vai käytetäänkö molempia metodeja.

Koskelon selvityksen johtopäätös on, ettei konkurssimenettelyn käyttö jäännösvelkavastuusta vapautumisen prosessuaalisena järjestelynä tarjoa olennaisia käytännön hyötyjä. Oikeuspoliittinen kysymyksenasettelu tiivistyykin ennen muuta kysymykseksi velkajärjestelyn sisällön muokkaamisesta velallisille nykyistä lievemmäksi. Tulisiko esim. siirtyä järjestelmään, jossa omaisuuden määrästä riippumatta sen realisoiminen yksin riittäisi vapauttamaan velallisen, tai ainakin rajoittaa maksuohjelman kestoa tai muutoin supistaa velallisen ansaintakyvyn (tulojen) käyttämistä velkojien suoritukseksi?

Koskelon selvitystyö koski myös velallisen asunnon suojaamista velkojilta. Kun yksityishenkilön velkajärjestelyssä velallinen saa hyväkseen ns. asumissuojaosuutta vastaavan määrän, niin konkurssimenettelyssä ei tällaisia velallisen asunnon realisointia rajoittavia säännöksiä ole. Tähän kysymykseen liittyy velallisen mahdollisuus käyttää asunto-omaisuutta velan vakuutena ja velkojan mahdollisuutta käyttää asunto-omaisuutta muidenkin kuin panttivelkojen katteeksi konkurssin, velkajärjestelyn tai ulosoton yhteydessä.

Koskelo on selvityksessään päätynyt siihen, että asunto-omaisuuden panttauskelpoisuudesta luopuminen voi tuskin olla realistista. Asuntorahoitusjärjestelmä perustuu siihen, että kohteet ovat luoton vakuutena. Ongelmallinen on myös sellainen ajatus, että asunto-omaisuuden panttauskelpoisuus suljettaisiin pois muiden luottojen osalta. Panttauksen pätevyyden sitominen pantin ja luoton käyttötarkoitukseen olisi käytännössä vaikeaa. Asunto-omaisuuden panttauskelpoisuuden poistamiselle tai rajoittamiselle ei myöskään löydy esikuvia muualta. Velkajärjestelylaissa on pyritty aikaansaamaan velallisen asunnon osalta kohtuullisen tasapainoinen järjestelmä velallisen ja velkojien etujen yhteensovittamiseksi.

Konkurssiin liittyvän velkavastuusta vapautumisen ja omistusasunnon ulosotolta suojaamisen vaikutuksia rahoitusmarkkinoilla on selvittänyt Vaasan yliopiston tutkijaryhmä. Tutkimuksessa (KTM:n julkaisuja 13/2004) haastatellut asiantuntijat suhtautuivat myönteisesti konkurssilainsäädännön uudistamiseen siten, että konkurssi vapauttaisi myös jäännösvelasta ja yrittäjällä olisi mahdollisuus uuteen alkuun. Tällä olisi merkittäviä positiivisia vaikutuksia yrittäjyyteen ja kansantalouteemme yleisemminkin. Konkurssista aiheutuvan ”häpeätahra”-ilmiön kielteinen vaikutus yrittäjyyteen vähenisi ja yritystoiminnan aloittamisen kynnys madaltuisi huomattavasti.

Asiantuntijoiden mielestä konkurssiin hakeutuminen nopeutuisi, jos jäännösveloista vapautuminen olisi mahdollinen. Kuitenkin tällä olisi heidän mielestään enimmäkseen myönteisiä vaikutuksia. Kannattamattomat yritykset poistuisivat nopeammin markkinoilta ja mahdollisuus uuteen alkuun nopeutuisi. Rahoitusmarkkinat sopeutuisivat tilanteeseen varsin nopeasti ja pienin ongelmin, mutta luottotappiot voisivat lisääntyä jonkin verran. Rahoittajat tulisivat varovaisemmiksi luottojen myöntämisessä, ja siten luottojen saatavuus heikkenisi jossain määrin. Rahoittajat vaatisivat myös lisääntyneen riskin johdosta korkeampaa hintaa myönnetyistä luotoista.

Konkurssilainsäädännön uudistaminen siten, että velallisella olisi oikeus säilyttää oma asuntonsa konkurssin jälkeen, ei saanut merkittävää kannatusta asiantuntijoilta. Sen negatiiviset vaikutukset arvioitiin saavutettavia hyötyjä suuremmiksi.

Suomen Pankkiyhdistys ja Suomen Rahoitusyhtiöiden Yhdistys ry. ovat lausunnoissaan pitäneet perusteltuna yrittäjyyden edellytysten edistämistä myös lainsäädännöllisin keinoin. Kun kuitenkin maksukyvyttömyyslainsäädäntöä on 10 viime vuoden aikana uudistettu merkittävästi velalliselle myönteiseen suuntaan, tulisi jatkossa pidättäytyä velkojien asemaa edelleen heikentävistä muutoksista.

Tulisi noudattaa riittävää varovaisuutta, jottei uudistuksilla vääristeltäisi kilpailua, vaikeutettaisi yritysten rahoituksen saantia

ja jopa rohkaistaisi liialliseen sidosryhmien vastuulle jäävään riskien ottoon. Velkavastuuta nykyisestään lieventävät lakimuutokset voisivat heikentää yleistä maksumoraalia. Sen seurauksena esim. rahoitusyhtiöiden myöntämien vakuudettomien kerta- ja tililuottojen ehdot kiristyisivät ja kuluttajien rahoitusmahdollisuudet heikkenisivät.

### Kysymys saatavan vanhentumisesta

Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2003 hallituksen esityksen (HE 187/2002 vp) pohjalta lain velan vanhentumisesta (728/2003). Laki tuli voimaan 1.1.2004. Uudistuksen myötä velka vanhenee, jollei velkoja kolmen vuoden kuluessa ryhdy perimään eikä muutoinkaan muistuta velallista tämän velasta. Yleinen vanhentumisaika on siis selvästi lyhentynyt aiemmasta kymmenestä vuodesta, mutta toisaalta vanhentumisaika alkaa kulua aiempaa myöhemmästä ajankohdasta.

Uudistuksella on tavoiteltu ennen muuta velkasuhteiden selkeyttä. Velan lakkaaminen vanhentumisen seurauksena tulee edelleenkin olemaan poikkeuksellista. Uudistuksella pyritään edistämään hyviä perintäkäytänteitä. Hallituksen esityksen mukaan vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää, että velkojan tulee kohtuullisin määräajoin muistuttaa velasta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ajan kuluminen aiheuttaa todisteluvaikeuksia niin velan syntymiseen kuin sen lakkaamiseenkin vaikuttavista seikoista. Jos velkoja on pysytellyt pitkään passiivisena, velalliselle voi perustellusti syntyä käsitys siitä, ettei häneltä vaadita suoritusta. Velallisen kannalta on ongelmallista myös se, että hänen tulisi voida pitkänkin ajan kuluttua näyttää, että velka on maksettu.

Esityksen mukaan alan ammattimaisilta luotonantajilta ja elinkeinonharjoittajilta voidaan edellyttää huolellista ja verraten nopeaa toimintaa velkasuhteiden selvittämisessä ja velan perinnässä. Talouden toimivuus edellyttää, että maksuvaatimukset esitetään ja riitaisuudet ratkaistaan kohtuullisessa ajassa.

Uuden velan vanhentumislain mukaan vanhentumisaika alkaisi kulua, kun velka sopimuksen mukaan erääntyy tai kun velkojalla on muutoin mahdollisuudet vaatia kauppahinnan tai muun velan maksua. Vahingonkorvausten osalta tämä edellyttää, että vahingonkärsijä on saanut tiedon vahingosta ja siitä, kuka vastaa vahingosta. Korvausvaatimus olisi kuitenkin yleensä esitettävä viimeistään kymmenen vuoden kuluessa vahinkotapahtumasta. Henkilö- ja ympäristövahinkojen osalta tätä määräaikaa ei kuitenkaan noudatettaisi.

Velan vanhentuminen voitaisiin katkaista joko vapaamuotoisesti velkojan muistutuksella tai velallisen tunnustamisella taikka esittämällä vaatimus tuomioistuimessa tai muussa riidan ratkaisuelimessä. Katkaisusta alkaisi kulua uusi samanpituinen vanhentumisaika. Sen jälkeen, kun velkoja on hankkinut tuomion tai muun ulosottoperusteen, vanhentuminen tulisi katkaista viiden vuoden välein.

Velan vanhentumista koskevaa lakia valmisteltiin oikeusministeriön asettamassa toimikunnassa, joka antoi mietintönsä (KM 2001:4) kesäkuussa 2001. Toimikunnan enemmistö esitti, että velka vanhentuisi lopullisesti siltä osin, kuin sitä ei ole saatu perityksi, 15 vuoden kuluessa lainvoimaisesta tuomiosta tai muusta ulosottoperusteesta. Esitykseen sisältyi toissijaisesti 20 vuoden lopullinen vanhentumisaika, joka laskettaisiin velan erääntymisestä.

Mietintöön liitetyssä eriävässä mielipiteessä todetaan velan lopullisesta vanhentumisehdotuksesta, että se tähtäisi kokonaan muihin päämääriin kuin mihin vanhentumislainsäädännöllä pyritään. Ennen kaikkea sillä yritettäisiin hallita ylivelkaantumisongelmaa, jonka ratkaisemiseksi kuitenkin oli vireillä muitakin hankkeita. Erillisten säädöshankkeiden sijasta tulisi eriävän mielipiteen esittäjien mukaan selvittää velkaantumisongelman todellinen laajuus, syyt ja vaikutukset.

Rinnakkain keskustelulle velan lopullisesta vanhentumisesta on myös käsitelty kysymystä velan perinnän takarajasta. Ulosottolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 216/2001 vp) pohjalta hyväksyttiin helmikuussa 2003 lainmuutos (679/2003), joka asetti ulosottotoimenpiteille lopullisen aikarajan. Sen mukaan ulosottolaissa tarkoitettu ulosottoperuste, jossa luonnolliselle henkilölle on asetettu maksuvelvoite, on täytäntöönpanokelpoinen 15 vuoden ajan. Määräaika on 20 vuotta, jos

ulosottoperusteessa tarkoitettu velkoja on luonnollinen henkilö tai jos korvaussaatava perustuu rikokseen, josta velallinen on tuomittu vankeuteen tai yhdyskuntapalveluun.

Hallituksen esityksellä on pyritty estämään elinikäinen tai kohtuuttoman pitkäkestoinen ulosotto. Ehdotuksessa huomautetaan, että ehdotetut täytäntöönpanoajat ovat pitkiä verrattuna yleisimpään velkajärjestelyn maksuohjelman kestoaikaan, joka on viisi vuotta.

Nykylainsäädännön mukaan velkoja voi omilla toimenpiteillään pitää velan voimassa ilman takarajaa, mutta hänellä ei toisaalta ole ulosottotoimenpiteille säädetyn aikarajan kuluttua umpeen mahdollisuutta saada velkansa perittyä velalliselta. Toivottomasti ylivelkaantuneelle tämä tarkoittaa sitä, että velka on perittävissä muilla kuin virallisen ulosoton keinoilla loputtomasti.

Vastauksessaan (EV 278/2002 vp) hallituksen lakiehdotukseen eduskunta edellytti, että hallitus seuraa, johtaako ulosottoperusteen määräaikaisuus, ilman että samalla säädettäisiin velan lopullisesta vanhentumisesta, epäasianmukaisiin menettelyihin tai kohtuuttomiin tilanteisiin velkasuhteissa. Hallituksen on sen jälkeen arvioitava, onko aihetta säätää velan lopullisesta vanhentumisesta. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys tai tarvittaessa lakiesitys tämän vaalikauden aikana.

Samoin vastauksessaan (EV 100/2004 vp) perintökaaren velkavastuusäännöstön muuttamista koskeneeseen hallituksen lakiehdotukseen (HE 14/2004 vp) eduskunta edellytti, että hallitus hyvissä ajoin ennen kuluvan vaalikauden päättymistä antaa eduskunnalle esityksen siitä, millaisilla edellytyksillä velka, jota koskevan ulosottoperusteen täytäntöönpanokelpoisuus on lakannut, voidaan katsoa lopullisesti vanhentuneeksi.

Toimenpidekertomuksessaan vuodelta 2004 (K 3/2005 vp) hallitus ilmoitti, että oikeusministeriössä on käynnistetty asiaa koskeva selvitys.

Suomen Pankkiyhdistys ja Suomen Rahoitusyhtiöiden Yhdistys ry. vastustavat molemmat velan lopullista vanhentumista koskevaa sääntelyä. Niiden mielestä velan lopullinen vanheneminen heikentäisi velan takaisinmaksuhalukkuutta ja maksumoraalia.

Katakombista Elämään Kansanliike ry viittaa jo toteutettuihin velkajärjestelylain ym. uudistuksiin ja samanaikaiseen lainojen korkotason alenemiseen ja lainojen kysynnän kasvuun. Perimiskelvottomien velkojen kirjaaminen lopullisesti vanhentuneiksi ei Kansanliikkeen arvion mukaan enää vaikuttaisi negatiivisesti luottomarkkinoilla.

Velan lopullisella vanhentumisella voitaisiin Kansanliikkeen mielestä kuitenkin pelastaa vielä tuhansia työttömiä uuden yritystoiminnan alkuun.

### Luottotietolakiuudistus

Oikeusministeriö asetti 21.5.2002 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen yleiseksi luottotietolainsäädännöksi. Työryhmän tuli selvittää yleisen luottotietolainsäädännön kehittämiseen liittyvien toimenpiteiden tarve sekä laatia hallituksen esityksen muotoinen säädösehdotus. Työryhmä antoi mietintönsä (OM:n työryhmämietintöjä 2004:17) oikeusministeriölle 18.2.2005.

Työryhmän mielestä kuluttajia, yrityksiä ja yritysten vastuuhenkilöitä koskevien luottotietojen sääntely tulisi koota yhteen luottotietolakiin. Nykyisin laissa säännellään tarkemmin vain kuluttajaa koskevista luottotiedoista ja niiden käsittelystä. Yrityksiä koskevista luottotiedoista ei ole lainkaan säännöksiä.

Työryhmän ehdottamassa luottotietolaissa säädettäisiin yrityksiä ja niiden vastuuhenkilöitä sekä kuluttajia koskevista luottotiedoista. Laissa olisi säännökset luottotietorekistereihin talletettavista tiedoista ja niiden säilytysajoista. Siinä määriteltäisiin nykyistä täsmällisemmin, mihin tarkoituksiin henkilön luottotietoja saa luovuttaa ja käyttää.

Yrityksestä saisi tallettaa luottotietorekisteriin mm. maksuhäiriötiedot ja yrityksen maksutapaa koskevat tiedot. Rekisterinpitäjä saisi yhdistää yrityksen vastuuhenkilöä koskevat henkilöluottotiedot yritysluottotietorekisteriin. Yrityksen vastuuhenkilöä koskevien luottotietojen käyttöä rajoitettaisiin nykytilanteeseen verrattuna.

Vastuuhenkilön luottotietoja saisi käyttää myös avoimen yhtiön, kommandiittiyhtiön tai pienen osakeyhtiön luottokelpoisuuden arvioinnissa.

Luottotietotoiminta saatettaisiin tietosuojavaltuutetun valvonnan alaiseksi. Toiminnan harjoittajilta edellytettäisiin luo-

tettavuutta sekä hyvän luottotietotavan noudattamista.

Henkilöluottotietojen käyttötarkoitukset määriteltäisiin nykyistä täsmällisemmin. Ehdotukseen on otettu säännökset mm. siitä, missä tilanteissa työnantaja voi käyttää työnhakijan ja työntekijän luottotietoja. Työryhmällä ja sen kuulemilla asiantuntijoilla oli kuitenkin erilaisia käsityksiä luottotietojen käytöstä työelämässä. Tältä osin säännösten valmistelua tulisikin työryhmän mielestä jatkaa työmarkkinaosapuolten ja valtion kesken.

Luottotietorekisterin pitäjälle tulisi nykyistä laajempi tiedottamisvelvollisuus. Luonnolliselle henkilölle, josta on ensimmäistä kertaa tehty merkintä luottotietorekisteriin, olisi nykyiseen tapaan lähetettävä tieto rekisteröinnistä. Hänelle olisi myös kerrottava mm. oikeudesta tehdä oikaisuvaatimus.

Työryhmä ehdottaa, että myös yritykset saisivat oikeuden tarkastaa luottotietonsa rekistereistä ja saada virheellisen tiedon korjatuksi. Omat luottotietonsa saisi tarkastaa maksutta kerran vuodessa.

Luottotietorekisterissä oleva virheellinen, puutteellinen, vanhentunut tai muuten harhaanjohtava tieto olisi oikaistava ilman aiheetonta viivytystä. Oikaisusta olisi rekisteröidyn pyynnöstä ilmoitettava sille, jolle on annettu virheellinen tieto.

Tietoja maksujen laiminlyönneistä säilytetään luottotietorekistereissä tietyn ajan. Työryhmä ehdottaa säilyttämisaikoja täsmennettäviksi ja joiltakin osin lyhennettäviksi. Velan maksaminen voisi lyhentää maksuhäiriömerkinnän säilyttämisaikaa, mutta toisaalta säilyttämisaikaa voitaisiin jatkaa, jos rekisteröidylle tulee uusia maksuhäiriöitä.

Luottotietorekisterissä oleva merkintä olisi poistettava, jos rekisteröidyllä on ollut oikeus pidättäytyä maksusta esim. tuotteen tai palvelun puutteellisuuden vuoksi tai jos merkintä on muusta syystä harhaanjohtava.

### Julkisoikeudelliset velkasuhteet

Valtion saatavien perintää ei ole säännelty yhdenmukaisesti. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) säännökset koskevat veronhuojennusta. Verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain (367/1961) säännökset taas koskevat verojen lopullista vanhentumista, ja nämä säännökset ovat vain verotukseen liittyviä erityissäännöksiä. Lainan takaisin maksamisesta vapauttamisesta säädetään puolestaan valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa (449/1988).

Lakisääteisessä velkajärjestelyssä ei saatavan laadulla ja perusteella ole merkitystä. Velallisen taloudellinen tila määrittää maksuvaran, ja jokainen velkoja saa samansuuruisen osuuden saatavalleen. Valtion asema velkojana on sitä vastoin tullut esiin velkasovintohankkeessa. Tällöin tuli ilmi, kuinka vaihtelevia perintäkäytännöt ovat eri hallinnonaloilla.

Valtiovarainministeriössä työ valtion velkojapolitiikan selvittämiseksi on käynnistynyt. Oikeusministeriössä selvitetään julkisoikeudellisia velkasuhteita koskevan yleislainsäädännön tarvetta. Mahdollisesti yhtenäinen yleislainsäädäntö voisi vaikuttaa myös viranomaisten perintäkäytäntöihin.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# VELANHALLINTA- JA MAKSUHÄIRIÖMENETTELYT

Merkittävä osa lama-ajan ylivelkaantumisesta on liittynyt suoraan tai epäsuorasti yritystoimintaan. Keskustelua ylivelkaantumisesta onkin leimannut huoli 1990-luvun alun lama-ajan velallisten asemasta sekä kasvanut tietoisuus yrittäjyyden merkityksestä ja ylivelkaantuneiden yrittäjien ongelmista. Kansalaisten velkaantumisasteen nousu sekä pankkien ja muiden rahoituslaitosten tarjoamien vakuudettomien pikaluottojen kysynnän ja tarjonnan kasvu tuovat uuden huolestuttavan lisän velkaantumiskeskusteluun. Valtiontilintarkastajat käsittelevät tässä velkasovintohanketta, yrittäjän uuden alun mahdollisuutta ja velan lopullista vanhentumista.

Velkasovintohanke ei kyennyt riittävässä määrin ratkaisemaan lama-ajan velallisten ongelmia. Kun hankkeen aloitusvaiheessa v. 2002 arvioitiin pankeilla olevan n. 60 000–70 000 lama-ajan velallista, niin optimistisimpienkin arvioiden mukaan näistä vain n. 10 000 velallista on saanut velkansa järjesteltyä. Oikeusministeriön on edelleen yhdessä kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa selvitettävä mahdollisuuksia näiden velallisten velkakierteen ratkaisemiseen joko vapaaehtoisten sopimusten tai velkajärjestelyn avulla. Keskeisessä asemassa on toimintakykyinen velkaneuvonta. Jatkossa on kuitenkin voitava panostaa myös ennalta ehkäisevään velkaneuvontaan.

Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että hyväksytään rehellisen yrittäjyyden epäonnistuminen. Yritystoiminnan epäonnistumiseen liittyvä negatiivinen lataus ja leimaantumisen pelko ovat keskeisiä esteitä yrittäjäksi ryhtymiselle. Tähän asiaan tulisi yrittäjäkasvatuksessa paneutua.

Epäonnistunut yrittäjä joutuu monesti pitkäaikaiseen henkilökohtaiseen velkavastuuseen. Yrittäjän ”uuden alun” keskeinen este on ns. jäännösvelan muodostama rasite ja luottokelpoisuuden puute. Valtiontilintarkastajat pitävät sinänsä selvänä, että esim. velan syntyajankohta tai velan liittyminen pääosin yritystoimintaan ei voi asettaa tiettyä velallisryhmää erityisasemaan muihin velallisiin nähden. Konkurssi- ja velkajärjestelymenettelyä kehitettäessä on jatkossakin otettava huomioon velallisen mahdollinen epärehellinen tai ilmeisen kevytmielinen toiminta. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen yksityishenkilön velkajärjestelyä on kuitenkin kehitettävä yhä enemmän likvidaatiomenettelyn suuntaan siten, että jäännösvelkaa koskeva maksuohjelma ja maksujen suuruus kannustaisivat velallista tulojensa kasvattamiseen ja uuteen yrittäjyyteen.

Velkojen lopullinen vanhentuminen on nähty ratkaisuna ylivelkaantumisongelmaan. Kyse on kuitenkin myös velkasuhteen selkeydestä, aktiivisesta velan perinnästä ja ennen kaikkea vastuullisuudesta velan myöntämisessä. Valtiontilintarkastajat yhtyvät velan vanhentumislakia valmistelleen toimikunnan alkuperäiseen esitykseen, jossa velan lopullinen vanhentuminen kytketään velan perintämahdollisuuden lakkaamiseen. Hallituksen tulisikin eduskunnan toivomusten mukaisesti palata asiaan tämän vaalikauden aikana, jotta nykyinen, epämääräinen ja velkasuhdetta tarpeettomasti pitkittävä tilanne korjattaisiin.

Valtion tulisi vastuullisena lainanantajana selkeyttää ja yhtenäistää myös omaa velkojapolitiikkaansa.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että luottotietolainsäädäntöä uudistetaan nopeasti. Erityisesti yrittäjien ja muun elinkeinoelämän kannalta on tärkeää, että yrityksen ja yrittäjän velkatietojen kerääminen, rekisteröinti ja käyttö sekä tietojen korjaaminen ja käytön valvonta saadaan asianmukaisen säännöstelyn piiriin. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota perintätoimistojen ja luottotietoja rekisteröivien yritysten

vastuullisuuteen toiminnassaan. Erityisesti eräät nuoret ja nuoret aikuiset saattavat ajattelemattomuuttaan antaa aiheen maksuhäiriömerkintöihin, jotka sitten velan maksusta huolimatta pitkän aikaa hankaloittavat heidän raha- ym. asioidensa hoitamista. Selvästi virheelliset ja vanhentuneet maksuhäiriömerkinnät on jatkossa voitava poistaa rekistereistä välittömästi.

# Maataloustukien valvonta ja määrärahojen käyttö

Maataloustukien valvontaan käytetyt voimavarat ovat kasvaneet vuosittain Euroopan unioniin liittymisen jälkeen samalla, kun maatilojen määrä on vähentynyt. Maatalouspoliittisen uudistuksen johdosta valvontoihin käytettyjä voimavaroja joudutaan lisäämään käytössä olevien arvioiden mukaan ainakin vuoteen 2009 saakka.

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet maataloustukien nykyvalvonnan toimivuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tukien valvontaan käytettyjen voimavaroja.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvityksen maataloustukien valvonnasta ja määrärahojen käytöstä maa- ja metsätalousministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä sekä Pohjois-Pohjanmaan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten maaseutuosastoilta. Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lisäksi lausunnon maa- ja metsätalousministeriöltä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:lta ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC:ltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Raimo Laitinen ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.6.2005.

## Maataloustukien valvontojen vähimmäistaso

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan valvontojen vähimmäistason määräävät Euroopan komission valvonnasta antamat asetukset ja tarkastuksissa esitetyt huomautukset.

Komission asetuksen 3887/92 6 §:ssä säädettiin valvontaa koskevista vähimmäismääristä v. 2000–01. Paikalla tehtävien tarkastusten tuli kattaa vähintään 10 % eläintukihakemuksista tai osallistumisilmoituksista ja vähintään 5 % pinta-alatukihakemuksista.

Valvonnan vähimmäismäärät perustuivat v. 2002–04 komission asetuksen 2419/2001 18 §:ään. Sen mukaan paikalla tehtävien tarkastusten on koskettava vuosittain vähintään:

a) 5 %:a kaikista pinta-alatukihakemuksen jättävistä viljelijöistä

b) 5 %:a kaikista nautatukijärjestelmissä eläintukihakemuksen jättävistä viljelijöistä, paitsi jos atk-pohjaisen tietokannan varmuutta ja käyttöä koskevat takeet eivät ole riittävät kyseisten tukijärjestelmien moitteettoman hallinnoinnin varmistamiseksi. Tässä tapauksessa prosenttiosuus korotetaan kymmeneen prosenttiin. Paikalla tehtävien tarkastusten on lisäksi koskettava tukijärjestelmäkohtaisesti vähintään viittä prosenttia kaikista eläimistä, joista tukea on haettu ja

c) 10 %:a kaikista lammas- ja vuohitukijärjestelmässä eläintukihakemuksen jättävistä viljelijöistä.

Ministeriön mukaan pinta-alavalvonnassa on noudatettu komission määräyksiä valvonnan vähimmäismääristä. Vuosittain on valvottu paikan päällä n. 6 % kaikista pinta-alatukihakemuksen jättäneistä viljelijöistä. Kaikki EU:n kokonaan tai osittain rahoittamat pinta-alaperusteiset tuet sekä kansalliset tuet valvotaan pääsääntöisesti yhdellä tilakäynnillä. Komission asetus velvoittaa nostamaan valvontamäärää, mikäli sanktioitu pinta-ala on ollut esim. yli 3 % valvotusta pinta-alasta. Valvontamäärää jouduttiin nostamaan joillakin alueilla tällä perusteella.

Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen perusteella valvonnan vähimmäistason muutoksia ei v. 2000–01 ja v. 2002–04 voida verrata keskenään, koska vähimmäistasot perustuvat eri valvontakriteereihin. Ministeriön mukaan EU:n eläintukihakemuksista valvottiin v. 2000–01 11–13 %. Vuosina 2002–04 nautatukijärjestelmissä eläintukihakemuksen jättäneistä viljelijöistä valvottiin 6–7 % ja lammas- ja vuohitukijärjestelmissä eläintukihakemuksen jättäneistä n. 11 %.

### Euroopan unionin valvontoja koskevat huomautukset

Euroopan unioni antoi v. 2000–04 kuudessa tarkastuksessa 30 huomautusta Suomen kansallisten maataloustukien valvontojen puutteista. Maa- ja metsätalousministeriöltä saadun lisäselvityksen mukaan sillä ei ole tietoa huomautusten määristä muissa EU-maissa v. 2000–04 tai siitä, kuinka vakavina huomautusten perusteena olevia rikkeitä, puutteita tai virheitä voidaan pitää muihin EU-maihin verrattuna, koska mainitut tiedot ovat kunkin jäsenmaan ja komission välisiä.

Viimeisimmässä LPIS-järjestelmän (peltolohkorekisterin) toimivuutta, hallinnollisten ristiintarkastusten tasoa ja seuraamusten soveltamista koskeneessa tarkastuksessa (10.–14.5.2004) Suomen viranomaisille annettiin seuraavat suositukset. Suositusten mukaan Suomen viranomaisten olisi:

1. lakattava välittömästi soveltamasta toleransseja hallinnollisissa ristiintarkastuksissa vuodesta 2004 alkaen
2. varmistettava, että kunnat, jotka vastaavat hakemustietojen vastaanottamisesta ja koodaamisesta, tietojen lähettämisestä tietokantaan, maksusanomien lähettämisestä, päätösten lähettämisestä viljelijöille ja tarkastustulosten koodaamisesta, noudattavat tarkoin maksajaviraston antamia ohjeita
3. varmistettava, että digitoidun LPIS-järjestelmän päivitys tehdään riittävän ajoissa
4. käytettävä viljelylohkojen suorissa mittauksissa pidemmälle kehitettyjä ja tarkempia mittauslaitteita, esim. GPS-laitteita
5. otettava käyttöön asianmukaiset menettelyt maan tukikelpoisuuden tarkastamiseksi
6. varmistettava, että maksuja ei suoriteta ennen kuin kaikki lohkot, joista on tehty tukihakemus, on asianmukaisesti tarkastettu ja todennettu ja
7. päivitettävä pääasiassa v. 1993–95 tehtyihin ilmakuvauksiin perustuva, pinta-alanmittauksessa käytettävä lentokuvakarttamateriaali.

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2003 kritisoitiin lentokuvakarttamateriaalin heikkoa laatua ja siitä aiheutuvia peltolohkojen rajojen vuosittaisia muutoksia. Valtiontilintarkastajat katsoivat, että maa- ja metsätalousministeriön tulee arvioida nykyisten peltolohkoperusteiden soveltuvuutta ja etsiä mittaustapa, jossa tukiperusteissa käytettävät pinta-alatiedot eivät muutu mittaustavan seurauksena. Ministeriön nyt antaman selvityksen mukaan yli viisi vuotta vanha lentokuvakarttamateriaali ei enää ole hyödyllinen apuväline ristiin- ja peltotarkastuksissa.

### Maatalouspolitiikan uudistus ja valvonnan voimavarat

Valtioneuvosto teki 10.6.2004 periaatepäätöksen EU:n maatalouspolitiikan uudistuksen päälinjoista Suomessa. Periaatepäätöksen perusteella Suomi toteuttaa tilatukijärjestelmän vuodesta 2006 lähtien ns. yhdistelmämallin pohjalta käyttäen nykyisiä peltokasvien viitesatoalueita.

Maatalouspolitiikan uudistus muutti maataloushallinnon toimintaympäristöä jo vuoden 2005 alusta, vaikka tilatukijärjestelmään siirrytään v. 2006. Tukien ehdoksi tulee uusia, ns. täydentäviä ehtoja ja säädöksiä. Ehtojen valvonta tulee v. 2005 voimaan tulevien säädösten osalta TE-keskusten toteutettavaksi. Säädökset liittyvät eläinten merkintään ja rekisteröintiin sekä ympäristön säilyttämiseen ja suojeluun. Ministeriön mukaan ympäristöön liittyvien täydentävien ehtojen valvonta lisää huomattavasti TE-keskusten työmäärää. Uudet tehtävät liittyvät kuntien viranomaisten ja viljelijöiden kouluttamiseen sekä ehtojen noudattamisen valvontaan. Myös ympäristölainsäädäntö ja Natura-alueilla esiintyvien uhanalaisten lajien tunnistaminen lisäävät koulutustarvetta. Tilatukijärjestelmään liittyy olennaisena osana tukioikeusrekisteri, jonka perustamiseen ja tukioikeuksien myöntämiseen liittyvät tehtävät edellyttävät merkittäviä lisävoimavaroja TE-keskuksissa.

Ministeriön mukaan myös kunnille aiheutuu runsaasti lisätyötä uudistuksesta. Kuntien maaseutu- ja ympäristösihteerien töiden uskotaan lisääntyvän varsinkin v. 2006–07. Viljelijöiden neuvonnan tarve on suurin todennäköisesti v. 2006.

#### *Valvontahenkilöstön määrittely*

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan valvontahenkilöstö ei ministeriössä ole käsitteenä kovinkaan selvä. Ministeri-

össä tehdään varsin monia maataloustukien valvontaan liittyviä tehtäviä säädösvalmistelusta tietojärjestelmien sisällön suunnitteluun saakka. Ministeriö katsoo, että näitä tehtäviä tekevien henkilöiden tarkka erittely muista tehtävistä ei ole tässä vaiheessa mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Ministeriö rajaa tällä perusteella valvontahenkilöstön eräisiin maatalousosaston sekä elintarvike- ja terveysosaston tehtäväalueisiin ja tarkastelee niitä henkilömäärien osalta pääosin kokonaisuutena.

Ministeriön maatalousosaston toimeenpanolinjan tukiyksikön tehtävänä on viljelijöille suoraan tai välillisesti maksettavien viljelijätukien tai korvausten toimeenpano. Valvontaan liittyvistä tehtävistä se mm. vastaa valvontaseuraamusten määrittelystä, valvontamääristä, riskianalyyseistä, valvontaotannoista, valvontaohjeista ja pöytäkirjoista sekä valvontaan liittyvästä raportoinnista. Lisäksi yksikkö vastaa valvonnan teknisestä ohjeistamisesta ja valvojien koulutuksesta.

Valvontaa suorittavaa henkilöstöä ministeriössä on toimeenpanolinjan valvontayksikössä. Muiden tehtäviensä ohella valvontayksikkö tarkastaa viranomaisten toimintaa (viljelijä-, vienti-, sisämarkkina- ja interventiotukien laadun tarkastus, EMOTR-O:n varoin osarahoitettujen ja kokonaan kansallisesti rahoitettujen maatalouden rakennetukien ja puutarhatalouden tukien tarkastus), Suomen teollisuusvoin ja koulumaidon tuen saajia ja maaseudun (EMOTR) ja elinkeinokalatalouden (KOR) kehittämis- ja yrityshankkeita. Lisäksi yksikkö sovittaa yhteen valvontoja ja ohjeistaa TE-keskusten kuntiin kohdistamaa valvontaa.

### *Maatalouspolitiikan uudistus ja valvontahenkilöstön määrä*

Maa- ja metsätalousministeriö on arvioinut maatalouspolitiikan uudistuksesta johtuvan lisäresurssitarpeen olevan TE-keskuksissa 52 henkilötyövuotta (htv) vuodesta 2005 alkaen ja 56 htv vuodesta 2006 alkaen. Eduskunta hyväksyi vuodeksi 2005 lisää voimavaroja 45 htv, josta 14 htv oli talousarvioon perustuvaa lisäystä ja loput siirtoja muilta tehtävä- ja hallinnonaloilta.

Ministeriön mukaan uudistuksen johdosta uutta valvontahenkilökuntaa tarvitaan vuodesta 2005 alkaen ministeriön elintarvike- ja terveysosastolle, Kasvintuotannon tarkastuskeskukseen (KTKK) ja lääninhallituksiin. Myös Pohjois-Pohjanmaan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten maaseutuosastot arvioivat valvontahenkilöstön määrän kasvavan uudistuksen vuoksi.

Valvontahenkilöstön kokonaismäärä oli v. 2000 280 htv, v. 2005 355 htv, ja sen ennakoidaan olevan v. 2009 369 htv. TE-keskusten maaseutuosastojen valvontahenkilöstön määrä oli ennen EU-jäsenyyttä n. 13 htv ja v. 2005 vastaavasti 271 htv, kun mukana on toimintamenoin palkattu henkilöstö. Luvut pohjautuvat vuosien 2000–01 osalta maa- ja metsätalousministeriön omiin aiempiin seurantajärjestelmiin ja vuodesta 2002 alkaen työministeriön henkilötietojärjestelmään. Ministeriö seuraa TE-keskusten valvontahenkilöstön määrää myös sillä, kuinka moni osallistuu vuoden aikana valvontatehtäviin. Tällä kriteerillä v. 2004 valvontatehtäviin osallistui 373 henkeä. Suurella osalla näistä oli valvontatehtävien ohella myös muita tehtäviä.

Pinta-alojen mittaaminen GPS-laitteella aiheuttaa ministeriön mukaan 19,5–29 htv:n lisätarpeen pinta-alavalvontaan. Tämän seurauksena myös ristiintarkastuksiin kuluisi enemmän aikaa, ja niihin tarvittaisiin lisää 8 htv. Ministeriön mukaan lisäksi olisi huomioitava työn vaativuuden lisääntyminen ja se, että koulutusta tarvittaisiin enemmän mittauslaitteiden ja -ohjelmistojen käyttöön. Määräaikaisten ja tilapäisten työntekijöiden käyttö olisi hyvin rajattua.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosaston mukaan työmäärää lisää etenkin se, että jo 0,01 hehtaarin ero viljelijän hakemuksen lohkopinta-alassa verrattuna hallinnon järjestelmissä olevaan pinta-alaan aiheuttaa jatkossa tilan joutumisen valvontaan, jolloin on tehtävä peltolohkojen ristiintarkastus. Maaseutuosasto arvioi, että komission vaatimuksesta tehtävä valvonta lähes kaksinkertaistaa ristiintarkastusten määrän nykyisestä. Maaseutuosasto arvioi myös, että uudistuksen jälkeen valitusten määrä on huomattavan suuri ja valitusten käsittely vuodesta 2006 saattaa kestää useita vuosia.

*Valvonnan kokonaiskustannukset ja rahoitusoikaisut*

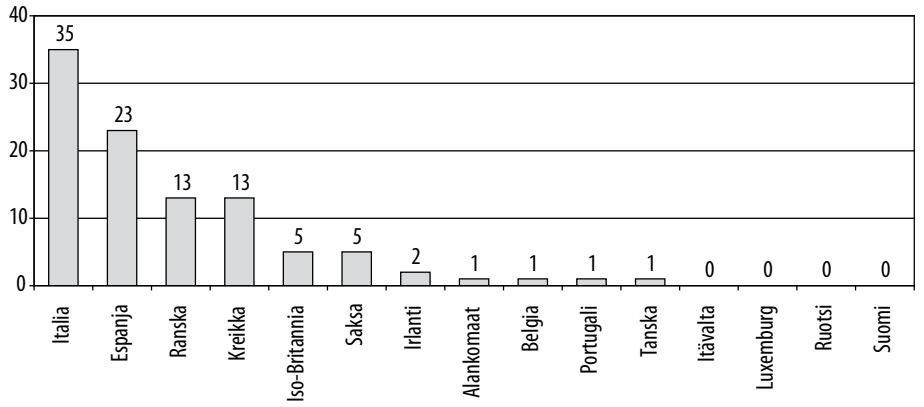
Valvontatoiminnan kokonaiskustannukset olivat ministeriön mukaan v. 2003 ja 2004 n. 30 milj. € vuodessa. Maatalouspolitiikan uudistus nostaa kustannukset keskimäärin n. 38 milj. €:oon vuodessa. Laskelmassa ei ole huomioitu osuutta hallinnon kokonaiskustannuksista, vaan se kuvaa lähinnä sitä henkilöstöstä aiheutuvaa kustannusta, joka liittyy tiiviimmin valvontaan. Lisärahoitustarve on ministeriön mukaan v. 2005 n. 9,4 milj. €, josta se asteittain laskee v. 2008 ja 2009 n. 6,9 milj. €:n tasolle.

Ministeriöltä saadun lisäselvityksen mukaan EU peri v. 1996–2002 Suomelta takaisin maataloustukia yhteensä n. 8,6 milj. € eli n. 1,2 milj. € vuodessa. Ministeriöllä ei ole käytössään uudempia tietoja rahoitusoikaisuista eli takaisin perityistä tuista. Valvontakustannusten voidaan käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida olevan keskimäärin vuodessa n. 25–30 kertaa suuremmat kuin takaisin perityt tuet.

Ministeriön lisäselvityksen mukaan valvontakustannuksia on joskus pyritty selvittämään EU:n petostentorjuntakyselyn yhteydessä, mutta jäsenmaista ei saatu yhteismitallisia vastauksia. Ministeriön näkemyksen mukaan valvonnalla pyritään ennaltaehkäisevään vaikutukseen ja tavoitteena ei välttämättä ole se, että tarkastuksissa löydettäisiin niin paljon virheitä, että saataisiin katettua valvonnan kustannukset. Ministeriön mielestä valvonnassa kansallisten varojen säästäminen voi johtaa sanktioiden eli EU:lle maksettavien menojen lisääntymiseen. Euroopan ja jäsenmaiden peruspyrkimyksenä on ollut maataloustukijärjestelmien yksinkertaistaminen, mutta tämä ei ole käytännössä toteutunut.

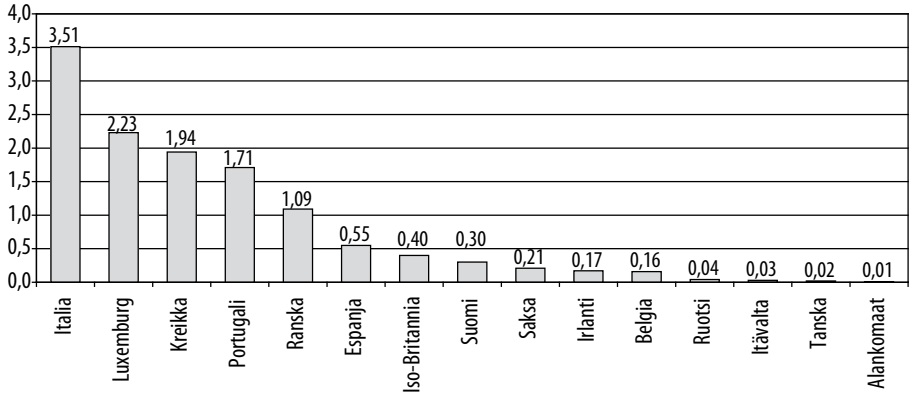
Maa- ja metsätalousministeriön lisäselvityksen mukaan eri maiden tukijärjestelmät vaihtelevat, joten valvontakustannusten vertailu olisi erittäin vaikeaa. Joidenkin maiden suurlähetystöt ovat joskus kyselleet tietoja valvontakustannuksista. Ministeriön mukaan tietojen antaminen riippuu jäsenmaan omasta tahdosta, eikä koottua tilastoa valvontakustannuksista liene koskaan tehty.

Seuraavassa kaaviossa ovat maataloustukiin liittyvät rahoitusoikaisujen osuudet (%) oikaisujen koko määrästä v. 1995–2004 EU:n jäsenvaltioissa. Rahoitusoikaisut keskittyvät etenkin Italiaan (35 %), mutta myös Espanjaan (23 %), Ranskaan (13 %) ja Kreikkaan (13 %). Edellä mainittujen jäsenvaltioiden ja Saksan (5 %) sekä Ison-Britannian (5 %) yhteenlaskettu osuus on 94 % kaikista rahoitusoikaisuista.




**Kuvio 16. Rahoitusoikaisujen jakautuminen EU-jäsenvaltioittain v. 1995–2004, % (lähde: maa- ja metsätalousministeriö)**

Rahoitusoikaisujen osuus maataloustuista (EMOTR-T) oli v. 2000 korkein Italiassa (3,5 %), Luxemburgissa (2,2 %), Kreikassa (1,9 %), Portugalissa (1,7 %) ja Ranskassa (1,1 %). Maa- ja metsätalousministeriön antaman lisäselvityksen mukaan sillä ei ole käytössä tuoreempaa laskelmaa oikaisujen osuudesta maksettuihin maataloustukiin.




Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastosta (EMOTR-T) rahoitetaan Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) mukaiset tuotannonalakohtaiset tuet ja markkinointituet, maatalouden horisontaaliset toimenpiteet (ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus) ja alueellinen maaseudun kehittämisohjelma.

**Kuvio 17. Rahoitusoikaisujen osuus maksetuista maataloustuista (EMOTR-T) EU-jäsenmaittain v. 2000, % (lähde: maa- ja metsätalousministeriö)**

### Valvontojen yhdistäminen ja yksinkertaistaminen

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan valvontoja ei pääsääntöisesti voi yhdistää tai yhdistämisestä ei ole saatavissa hyötyä seuraavista syistä:

Peltoalavalvonnoissa valvotaan samalla kertaa kaikki pinta-alaperusteiset tuet eli myös kansalliset tuet. Peltoalavalvonnat tehdään kesällä ja syksyllä. Eläinvalvontaotantoja tehdään kaikista hakukerroista ja osa eläimistä pitää valvoa määrättynä tilallapitoaikana. Eläinvalvontoja ei voida siirtää tehtäväksi peltoalavalvontojen yhteyteen, vaan valvontaotannat pitää tehdä erillisinä satunnais- ja riskiotantoina komission vaatimusten mukaan.

Erillisiä kansallisia valvontoja tehdään kasvihuonetuen ja kansallisten kotieläintukien osalta. Kasvihuonetuen otantamäärä on melko pieni. Tilojen erikoistuneisuuden, valvontojen suorittamisajan ja vaadittavan asiantuntemuksen takia samaan tilakäyntiin ei kannata yhdistää muita valvontoja.

Kansalliset kotieläinvalvontaotannat tehdään loppusyksystä. Nautaeläinten osalta tilakäynnit on yhdistetty EU:n palkkioeläinvalvontoihin. Sikojen, kanojen, broilerien ja kalkkunoiden kansallisten eläintukien valvonnat tehdään erikseen, koska näillä tiloilla ei ole yleensä muita valvottavia EU:n rahoittamia eläintukia. Kansallisia eläinvalvontoja voitaisiin yhdistää peltoalavalvontoihin, mutta ministeriön mukaan tästä ei saada merkittävää hyötyä, eikä peltoalavalvontoja tekevien tarkastajien asiantuntemus ei välttämättä riitä eläinvalvontojen tekemiseen. Lisäksi tilakoko sika-, broileri- ja kalkkunatiloilla on yleensä niin suuri, että pelkästään peltojen tarkastamiseen menee yksi päivä, joten eläinvalvonta voi vaatia uuden

tilakäynnin toisena päivänä. Tarkastusaika tilalla yhden valvonnan osalta voi tulla huomattavan pitkäksi, jos eläinvalvontoja tehdään samalla tilakäynnillä. Pitkät tarkastusajat ovat viljelijän kannalta rasittavia. Kansallisia kotieläinvalvontoja voidaan tehdä talvellakin. Jos kansallisia kotieläinvalvontoja tehtäisiin kesällä peltovalvontojen yhteydessä, saattaisi se viivästyttää peltoalavalvontojen valmistumista ja tukien maksua.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut lausunnon ehdotuksesta EU:n yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukia koskeviksi säännöiksi (MmVL 4/2004 vp). Siinä valiokunta on korostanut, että Suomi pyrkii monimutkaisen valvonta- ja seurantajärjestelmän yksinkertaistamiseen eikä pelkästään vanhojen sääntöjen suoraan siirtämiseen uuteen tukijärjestelmään sovellettaviksi. Maa- ja metsätalousvaliokunta piti erittäin tärkeänä, että annettavat säännökset tukevat kaikkia mahdollisia tilatukijärjestelmän kansallisia toteutusmuotoja. Erityisesti suorien tukien myöntämisen perusteena olevat täydentävät ehdot tulee valiokunnan mukaan ottaa käyttöön siten, että viljelijöille ei aiheudu kohtuuttomia tukimenetyksiä hankalasti valvottavien vaatimusten johdosta.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on useassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota viljelijöille maksettavien tukien valvontaan liittyvän byrokratian vähentämiseen, ja sen mielestä tarkastusmenettelyä tulee yksinkertaistaa. Valiokunta kuitenkin toteaa lausunnossaan, että kokonaisuudessaan tukijärjestelmän muutos lisää hallinnollista työmäärää merkittävästi.

## Määrärahojen käyttö

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan TE-keskusten maaseutuosastojen määrärahat siirtyivät v. 2000 kokonaisuudessaan kauppa- ja teollisuusministeriön pääluokassa olevalle työvoima- ja elinkeinokeskusten toimintamenomomentille. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole tämän jälkeen ollut mahdollisuutta saada kokonaisvaltaista tietoa määrärahojen ja työpanoksen käytöstä maaseutuosastojen tehtäviin yleensä eikä valvontaan erityisesti. TE-keskusten henkilötyövuosista alettiin saada tietoa v. 2002 työministeriön ylläpitämän henkilötietojärjestelmän kautta. Tätä aiemmat tiedot perustuvat maa- ja metsätalousministeriön ja sen Tietopalvelukeskuksen omiin seurantajärjestelmiin.

Maa- ja metsätalousministeriö osoitti vuoden 2001 lisätalousarviossa maaseutuosastojen valvontoihin lisämäärärahan (1,261 milj. €) ja teki kaksiosaisen kyselyn TE-keskuksiin määrärahan käytöstä. Ensimmäisen kyselyn mukaan määrärahan käyttö aiottuun tarkoitukseen osoittautui varsin vähäiseksi. Vuonna 2002 tehtiin uusintakysely, ja sen mukaan määrärahasta jäi 0,37 milj. € käyttämättä. Ministeriön mukaan määrärahojen lisääminen budjettiteitse maatalouden valvontoihin ei välttämättä lisännyt maaseutuosastojen tai valvonnan kokonaistyöpanosta, koska TE-keskukset samanaikaisesti vähensivät muilla varoilla palkatun valvontahenkilöstön määrää. Kyselyjen perusteella ministeriö ei esittänyt TE-keskuksille lisää voimavaroja vuoden 2002 talous- tai lisätalousarvioissa.

## Saatuja lausuntoja

*Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto (MTK)*

Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto pitää erittäin tärkeänä, että TE-keskuksilla on riittävästi resursseja valvontoihin. Maataloushallinnon on pyrittävä siihen, ettei yksikään viljelijä olisi maksukiellossa valvonnan keskeneräisyyden vuoksi. Tästä syystä MTK katsoo, että valvontaan tarvitaan lisää resursseja ja nykyisten resurssien käyttöä pitää tehostaa.

Toisaalta MTK katsoo suunnitellun valvontajärjestelmän olevan liian raskaan, monimutkaisen ja vaikean mm. lintu- ja luontodirektiivin vuoksi. Lintudirektiivin soveltaminen edellyttää, että viljelijä kartoittaa tilallaan pesivät linnut, ja luontodirektiivin soveltaminen vastaavasti uhanalaisten kasvien ja perhosten kartoittamisen. MTK:n mukaan valvontajärjestelmän pitäisi olla yksinkertainen ja helppo.

MTK toivoo, että kaikki valvonta ja erityisesti täydentävien ehtojen valvonta olisi yksinkertaista ja joustavaa sekä viljelijöille että maataloushallinnolle. Käyttöönotettavan valvontajärjestelmän pitäisi olla mahdollisimman kevyt ja sen pitäisi taata vil-

jelijöiden yhdenvertaisuus ja oikeusturva. Suomessa pitäisi käyttää tähänastista joustavampaa soveltamislähtökohtaa, koska EU:n lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuudet. MTK:n mielestä myös täydentävien ehtojen valvonnan pitäisi olla Suomessa mahdollisimman kevyttä alusta lähtien samoin aivan kuten monissa muissa jäsenvaltioissa.

MTK pitää TE-keskusten työntekijöiden koulutusta erittäin tärkeänä, koska viljelijän oikeusturva on suoraan sidottu tarkastajan koulutuksen tasoon. MTK:n mukaan tapaukset, joissa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiset ja TE-keskuksen tarkastajat ovat eri mieltä tukiehtojen noudattamisesta, ovat herättäneet ristiriitaisia tunteita ja epäluottamusta hallintoa kohtaan. Myös alueelliset täytäntöönpanoerot ovat herättäneet epäluottamusta maataloushallintoa kohtaan. MTK:n mukaan eri TE-keskukset tulkitsevat ympäristötuen vesistömääritelmää eri tavalla eivätkä kaikki TE-keskukset noudata valvonta-asetuksen sääntöjä pöytäkirjoista.

MTK valmistelee joka vuosi tukihakua ja avustajakoulutusta varten luentomateriaalia ja laskentapohjia sekä luennoi tuottajaliittojen järjestämissä tukikoulutustilaisuuksissa. MTK katsoo tekevänsä työtä, jonka pitäisi kuulua maataloushallinnolle.

### *Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund (SLC)*

Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund pitää erittäin tärkeänä valvontaa ja maataloustukien käyttöä koskevan viranomaistoiminnan kyseenalaistamista. SLC katsoo, että valvonnasta on tullut liian laajaa ja monimutkaista. Valvontaa kuitenkin tarvitaan, koska kyse on julkisten varojen käytöstä. SLC:n tiedossa ei ole maataloustukien suoranaisia väärinkäyttötapauksia. Jos ongelmia on esiintynyt, ovat ne johtuneet inhimillisestä erehdyksestä tukiviidakossa.

Vaikka tarkastukset tehdään kokonaisuutena erinomaisesti, on viljelijöillä tunne, että valvontaa voidaan verrata poliisitoimeen. Pelko, että valvonnan yhteydessä paljastuu virhe, on viljelijöiden keskuudessa suuri siitä huolimatta, että he pyrkivät noudattamaan kaikkia määräyksiä. Sanktiot eivät ole oikeassa suhteessa virheiden vakavuuteen nähden. Pienestä virheestä voi seurata suuri tuen menetys tai viivästys tuen maksatuksessa. Vaikka tiettyjen tukien maksu keskeytetään virheen selvittämisen ajaksi, tiedetään alusta alkaen, että virheellä ei ole juurikaan vaikutusta lopullisiin tukimaksuihin. Esimerkki tällaisesta virheestä on 0,01 hehtaarin eli aarin poikkeama pinta-alassa, joka johtaa automaattisesti valvontaan ja tukimaksujen huomattavaan viivästymiseen.

SLC pitää viranomaisten käyttämää karttamateriaalia puutteellisena. On kohtuutonta, että viranomaiset lähettävät joka vuosi uusia karttoja, joita viljelijöiden tulee noudattaa pikkutarkasti. Jos viljelijät eivät näin tee, joutuvat he automaattisesti valvontaan. Viljelijöille tulisi antaa mahdollisuus keskustella kysymyksestä kunnan maaseutuviranomaisten kanssa sen vuoden aikana, kun uudet kartat tulevat, ja tehdä yhdessä heidän kanssaan tarvittavat korjaukset ilman, että he joutuvat valvontaan.

Kokonaisuutena valvonta tulee kohtuuttoman kalliiksi. SLC:n mielestä tulisi selvittää mahdollisuudet valvontajärjestelmän yksinkertaistamiseen. SLC katsoo, että tukivalvontoihin käytettävää henkilöstöä tulisi voida supistaa maanviljelijöiden määrän vähentyessä.

SLC puoltaa toimenpiteitä, joilla EU-maiden maataloustukimäärärahojen käyttöä ja tukien valvontaa voitaisiin verrata.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# MAATALOUSTUKIEN VALVONTA JA MÄÄRÄRAHOJEN KÄYTTÖ

Valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet tässä kertomusosiossa maataloustukien valvonnan tasoa ja valvontaan käytettyjä voimavaroja. Suomen valvontajärjestelmää pyrittiin vertaamaan muihin EU-maihin valvontaan käytettyjen voimavarojen ja tehtyjen rahoitusoikaisujen osalta. Valvontaan käytetyistä voimavaroista ei tällä hetkellä ole käytössä vertailukelpoista tietoa. Maataloustukia koskevat rahoitusoikaisut eli tukien takaisinperinnät keskittyvät EU-maissa Italiaan, Espanjaan, Ranskaan ja Kreikkaan.

Valtiontilintarkastajat pitävät erittäin huolestuttavana maataloustukien valvontaan tarvittavien voimavarojen jatkuvaa kasvua. Sitä ei voida pitää perusteltuna maatilojen määrän vähentyessä. Valvontoja tarvitaan sen varmistamiseksi, että tuet käytetään oikein, mutta valvonnan voimavarat tulee suhteuttaa harjoitetun elinkeinon laajuuteen ja maataloustukien käytössä tapahtuneisiin rikkeisiin.

Suomen maatalouden kilpailukyvyn turvaamisessa ja edistämisessä maa- ja metsätalousministeriön tulee varmentaa, että maatalouden kansallinen valvonta on mahdollisimman yhtenäistä ja tasavertaista kaikissa EU-maissa. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole tällä hetkellä käytettävissä maataloustukien valvontaa koskevia tietoja muista EU-maista. Tästä syystä riittävän perusteltuja vertailuja eri maiden välillä ei voida tehdä. Riittävän yhtenäinen ja tasavertainen maatalouden kansallinen valvonta edellyttää huomattavasti nykyistä tarkempia vertailutietoja maataloustukien käytön ehdoista ja kansallisten valvontojen tasosta muissa EU-maissa. Ministeriön tulee omissa toimissaan edistää Euroopan unionissa politiikkaa, jossa kaikkia maataloustukien käyttöä ja kansallisia valvontoja koskevia kysymyksiä käsitellään avoimesti ja läpinäkyvästi. Vain näin voidaan varmentaa, ovatko Suomessa käytettävät Euroopan komission maatalouden valvonnan kriteerit kohtuullisia muihin EU-maihin verrattuna.

Maa- ja metsätalousministeriön tulee selvittää kaikki mahdollisuudet yksinkertaistaa monimutkaista ja byrokraattista valvonta- ja seurantajärjestelmää. Peltolohkojen mittaustarkkuuden parantamiseksi ministeriön tulee selvittää, olisiko Maanmittauslaitoksen asiantuntemus hyödynnettävissä ja taata tulevina vuosina se, että pinta-alatiedot eivät muutu käytettävän karttamateriaalin seurauksena. Ministeriön tulee samalla selvittää nykyistä tarkemmin syyt peltolohkojen pinta-alojen epätarkkuuksien syntyyn. Ministeriön tulee myös varmentaa, ovatko Suomessa käytettävät Euroopan komission maatalouden valvonnan kriteerit kohtuullisia verrattuna muiden EU-maiden kriteereihin.

Maa- ja metsätalousministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja TE-keskusten tulee tehostaa ja tarkentaa nykyistä valvonnan voimavarojen seurantaa ja ottaa tässä huomioon kaikki valvontaan välittömästi ja välillisesti käytetyt voimavarat.

# Työvoiman palvelukeskukset

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet työvoiman palvelukeskusten toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, kun ensimmäisten palvelukeskusten (työvoiman palvelukeskukset ja yhteispalvelupisteet eli TYP) perustamisesta on kulunut lähes kaksi vuotta. Uudistus on keskeinen osa hallituksen työllisyysohjelmaa ja siinä esitettyä julkisen työvoimapalvelun rakenteellista uudistusta. Valvonnassa arvioidaan, minkälaisia ongelmia ja kehittämistarpeita uudistuksen alkuvaiheeseen on liittynyt toiminnan jatkokehittämistä silmällä pitäen.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet työvoiman palvelukeskuksia koskevan selvityksen työministeriön ohella kolmelta TE-keskukselta (Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Kaakkois-Suomi), viideltä työvoimatoimistolta (Helsinki, Vantaa, Tampere, Oulun seutu ja Lappeenranta), viideltä kaupungilta (Helsinki, Vantaa, Tampere, Oulu ja Pori), neljältä työvoiman palvelukeskukselta (Vantaa, Tampere, Oulu ja Porin seutu), Suomen Kuntaliitolta, Kansaneläkelaitokselta (Kela), sosiaali- ja terveysministeriöltä, Stakesilta, Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä (SAK) ja toimihenkilöjärjestö STTK:lta.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Arto Mäkelä ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.10.2005.

## Uudistuksen kuvausta

Hallituksen työllisyysohjelman keskeinen hanke on rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi v. 2004–06 toteutettava julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus. Uudistuksessa vaikeasti työllistyvien henkilöiden julkiset työvoimapalvelut ja kuntien, erityisesti niiden sosiaali- ja terveystoimen, sekä Kelan palvelut kootaan perustettaviin palvelukeskuksiin (TYP). Alueilla, joille perustetaan TYP, kehitetään samanaikaisesti työvoimatoimistojen työnvälitys- ja työnhakupalveluja.

Työvoiman palveluverkosto rakennetaan vaiheittain niin, että v. 2006 palvelukeskuksia on kaikkiaan n. 40. Syyskuussa 2005 toiminnassa on yhteensä 34 TYP:ta ja niiden asiakkaina arviolta 20 000 työnhakijaa. Työvoiman palvelukeskus eroaa yhteispalvelupisteestä siten, että sen palvelutarjonta on yhteispalvelupisteitä monipuolisempaa, koska sen henkilöstö koostuu eri alojen asiantuntijoista ja palvelujen tuottajat kytketään kiinteästi mukaan palvelukeskusten toimintaan. Vuonna 2005 TYP:issa työskentelee kokoaikaisesti n. 550 työhallinnon, kuntien ja Kelan työntekijää.

TYP:t eivät ole itsenäisiä virastoja, vaan työvoimatoimiston, kunnan ja Kelan asiantuntijoiden muodostamia kiinteitä verkostoja. Verkostoyhteistyö ei muuta viranomaisten välistä tehtäväjakoa, vastuuta ja velvollisuuksia. Työvoimatoimisto vastaa julkisten työvoimapalveluiden toimeenpanosta ja kunta sekä Kela omista lakisääteisistä tehtävistään. Kaikki TYP:ssa mukana olevat tahot osallistuvat palvelujen tuottamiseen ja rahoittamiseen perustyönjaon mukaisesti. Kunnat ja työvoimatoimistot vastaavat yhtä suurilla osuuksilla TYP:ien toimintamenoista. Kela osallistuu toimintaan harkitsemallaan panoksella.

## Yhteispalvelukokeilu ja sen arviointi

Työvoiman palvelukeskusten rakentamista edelsi v. 2002–03 toteutettu yhteispalvelupistekokeilu. Kokeilua arvioitiin v. 2003 ilmestyneessä väliraportissa Yhteinen palvelu kehittyy – kehittyykö yhteinen johtaminen? (työhallinnon julkaisu 331) ja elokuussa 2004 valmistuneessa loppuraportissa Yhteispalvelusta palvelukeskuskonseptin kehittämiseen (työhallinnon julkaisu 339).

Väliraportin mukaan toteutetussa kokeilussa oli asiakastyön tasolla onnistuttu luo-

maan vaikuttavuusmielessä ”ensimmäisen asteen ” positiivinen kehitysalusta. Asiakkaat olivat ottaneet palvelun hyvin vastaan, sille oli muodostunut positiivinen, ”ihmiskasvoinen” imago ja myös yhteispalveluyksiköiden puitteissa moniammatillinen yhteistyö oli lähtenyt kehittymään pääosin myönteisesti. Sen sijaan saavutukset ylisektorisessa johtamisessa ja yhteispalvelukonseptiin sitoutumisessa paikallis- ja seutustrategisessa mielessä yli sektorirajojen olivat epätasaiset ja kohentamisen tarpeessa.

Väliraportissa uudistuksen toteutus todettiin työhallintopainotteiseksi ja kuntien, sosiaalityön ja terveydenhuollon sekä Kelan mukaan saaminen täysipainoisemmin todettiin välttämättömäksi. Väliraportissa kiinnitettiin huomiota myös lisäämistarpeeseen. Kokonaisuutena yhteispalvelukokeilun välitulokset arvioitiin myönteisiksi, vaikka varsinaisia todisteita vaikuttavuudesta rakenteelliseen työttömyyteen, toimeentulotukiriippuvuuteen, paikalliseen kehitykseen ja työmarkkinoiden toimivuuteen ei ollut vielä mahdollista esittää.

Loppuraportin mukaan väliraportin jälkeinen kehitys on ollut pääosin myönteistä. Kuitenkin toimintaympäristön tilanne on jatkunut vaikeana, kysyntä ei ole elpynyt ja talouskasvun vetoapua odotetaan edelleen. Itse uudistuksen toteutuksessa on kuitenkin tapahtunut muutamia olennaisia vahvistumisia. Kehitys johtamisen ja ylisektorisen sitoutumisen osalta on suurimmassa osassa kokeilusta ollut positiivista. Yhteispalvelu- ja palvelukeskuskonseptin ja kokeilun saama strateginen tuki hallitusohjelmasta ja työllisyysohjelmasta on ollut omiaan vahvistamaan johtamistason tukea uudistukselle. Kuntien ja seutukuntien mukanaolo on vahvistunut. Sosiaalityön paikantuminen kokeilussa on niin ikään alkanut vakiintua ja kehittyä. Terveydenhuollon panos, joskin edelleen alueellisesti epätasapainoisena, on kehittynyt monessa tapauksessa varsin myönteisesti. Kelan mukanaolo, joka kokeilun alkuvaiheessa oli heikkoa, on niin ikään kohentunut.

Asiakastyytyväisyys on pysynyt korkealla tasolla, vaikka pientä notkahdusta on kyselyn perusteella havaittavissa, mutta kaiken kaikkiaan yhteispalvelun hyvä palvelutaso ja imago on onnistuttu säilyttämään. Se perustuu ennen kaikkea asiakkaiden kokemaan palvelun yksilöllisyyteen, paneutumiseen ja ajan antamiseen.

Loppuraportin mukaan yhteispalvelun vaikuttavuudesta voidaan antaa vain alustavia tietoja. Alkuvaihe vaikuttaa kuitenkin lupaavalta seurantajärjestelmien puutteellisuuksista johtuvin varauksin. Aktivointiaste vaikuttaa kohtuullisen hyvältä, korkeammalta kuin työmarkkinatuen saajilla keskimäärin. Voidaan siis arvioida, että yhteispalvelukokeilun aikana on saavutettu lupaava kehitysalusta asiakasvaikuttavuuden saavuttamiseksi. Pidemmän tähtäyksen vaikuttavuuden saavuttaminen ja säilyttäminen on kuitenkin vakava haaste koko konseptille. Merkittävää on myös todeta, että yhteispalvelun toimintatavat ovat olleet kehittelyn ja muuntelun kohteena.

Loppuraportissa on tuotu esille useita kehittämishaasteita. Yhteispalvelun toteutuksessa ei vielä vahvassa mielessä ole tapahtunut palveluverkoston ja varsinkaan ostopalveluiden tai alihankinnan kehitystä, joskin tätäkin on tapahtumassa. Jatkossa hyvinvointipalvelumarkkinoiden kehitys tulee olemaan yksi kriittinen tekijä onnistumisen kannalta. Tässä myös kuntien omaksumilla palvelustrategioilla tulee olemaan huomattava merkitys. Toinen vähintään yhtä olennainen tekijä on yhteispalvelun/palvelukeskuksen sijoittuminen seudullisiin elinkeino- ja palvelustrategioihin ja yhteydet yrityksiin. Yhteispalvelu/palvelukeskukset ovat osa työvoimapalvelujen uudistamista ja kriittiseksi menestystekijäksi tuleekin jatkossa muodostumaan, miten työvoimapalvelujen uudistaminen kokonaisuutena toteutuu ja miten vältytään työmarkkinoiden ja asiakasvirtojen kahtiajakautumiselta.

Loppuraportin mukaan jatkossa on myös kehitettävä monipuolisia vaikuttavuuden tarkastelu- ja mittaamistapoja. Tällä hetkellä sektoroituneet tietojärjestelmät palvelevat yhteispalvelun/palvelukeskuksen tapaisen toiminnan tulosseurantaa huonosti. Eri toimijoilla – työhallinnolla, kunnilla (ja niiden sisällä sosiaali- ja terveystoimella) ja Kelalla on erilaiset näkökulmat tuloksellisuuteen. Asiakkaiden toimintakyvyn kehitys on portaittaista ja vaatii hyvin intensiivistä ja laadullista otetta, jotta välituloksetkin saadaan näkyviin.

Loppuraportin mukaan yhteispalvelu/palvelukeskus ei ole vielä kehittynyt ”kyp-

sään" vaiheeseen, vaan vasta ohittanut ensimmäiset karikot. Itse konsepti on vielä kovin keskeneräinen. Kriittiseksi menestystekijäksi tässä konseptin kehityksessä tulee muodostumaan oppivan verkoston vahvistaminen yhteispalvelun, palvelukeskusten, työvoimatoimistojen ja muiden toimijoiden kesken niin, että parhaat käytännöt ja ideat saadaan tehokkaasti leviämään ja itse palvelukonsepti kehittyy eteenpäin.

### Uudistuksen yleisarviointia

Työministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Kela ovat maaliskuussa 2004 sopineet TYP:n toiminnan tavoitteista. Tavoitteet on asetettu siten, että niillä tuetaan mm. hallituksen työllisyystavoitteiden, työpolitiikan strategisten linjausten ja työhallinnon tulostavoitteiden toteutumista.

Työvoiman yhteispalvelupisteiden ja palvelukeskusten toiminnan yleisiksi tavoitteiksi on määritelty

1. Rakenteellisen työttömyyden vähentäminen
2. Työttömyyden perusteella maksettavien toimeentulotukimenojen ja työmarkkinatuen vähentäminen
3. Aktivointiasteen ja työmarkkinatuen aktiiviosuuden nostaminen
4. Asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääminen.

Saaduissa selvityksissä uudistuksen tarpeellisuutta on yleisellä tasolla arvioitu yleensä varsin positiivisesti. Uudistusta on pidetty mm. merkittävänä ja tärkeänä, mutta sen toteuttamista kuitenkin usein myös haastavana ja työläänä. Osassa selvityksiä on todettu, että uudistus on käynnistynyt suhteellisen hyvin ja että kehitys on oikean suuntaista. Uudistuksen hyötyinä on nähty mm. asiakkaiden tarpeiden parempi huomioiminen ja mahdollisuudet pureutua rakenteellisen työttömyyden alentamiseen entistä tuloksellisemmin. Uudistuksen on nähty luovan myös paremmat edellytykset työvoimatoimistojen toiminnalle ja sen kehittämiselle. Tavoitteiden toteutumisesta ja toiminnan tuloksista ei vielä osattu sanoa tarkemmin, koska TYP:ien toiminta on alkuvaiheessa ja kehittymässä ja toiminnan tulokset ovat mm. asiakasprosessien pituuden vuoksi nähtävässä vasta pidemmän ajan kuluttua. Jonkin verran myönteisiä vaikutuksia on jo kuitenkin havaittavissa.

Sitä, miten nimenomaan TYP-toiminta on vaikuttanut rakenteellisen työttömyyteen, on työministeriön mukaan erittäin vaikea arvioida, koska rakenteellisen työttömyyden kehitykseen vaikuttavat useat eri tekijät (esim. työmarkkinatilanteen muutokset). Toisaalta kaikki rakenteellisen työttömyyden ryhmään kuuluvat asiakkaat eivät ole TYP:n asiakkaita, minkä johdosta tilastoista ei voida suoraan päätellä, mikä on ollut TYP:n rooli tai vaikutus rakenteellisen työttömyyden alentumisessa. Ministeriön arvion mukaan TYP-toiminnalla on ollut jo nyt ainakin jossakin määrin myönteistä vaikutusta rakenteelliseen työttömyyteen ja siihen, että aiempaa suurempi osa vaikeasti työllistyvistä asiakkaista on osallistunut aktiivitoimenpiteisiin. Tulosta voidaan ministeriön mukaan pitää hyvänä, kun otetaan huomioon, että TYP:n asiakkaat ovat olleet pitempään työttömänä kuin työvoimatoimistojen asiakkaat keskimäärin ja että heillä on useita työllistymistä vaikeuttavia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Siihen, että aktivointiaste vaihtelee eri TYP:issa, vaikuttaa ministeriön mukaan varsin moni asia (mm. minkälaista asiakaskuntaa TYP:iin on ohjattu, alueen työmarkkinatilanne, erot aktivointimahdollisuuksien tarjonnassa). Työministeriön mukaan TYP:t voivat osaltaan olla parantamassa työttömien työmarkkinavalmiuksia ja sitä kautta turvaamassa tulevaisuudessa työvoiman saatavuutta tilanteessa, jossa työmarkkinoilta poistuu enemmän työntekijöitä kuin on tulossa tilalle.

Yhteenvetona saaduista selvityksistä voi todeta, että TYP:ien toiminnan tähänastista vaikutusta rakenteellisen työttömyyden alentamiseen ei ole pidetty erityisen merkittävänä. Tampereen työvoimatoimisto on todennut, että jos tuloksellisuuden mittariksi otetaan ainoastaan sijoittuminen avoimille työmarkkinoille, on tähänastisia tuloksia pidettävä vaatimattomina. Kaiken kaikkiaan TYP:n asiakkaiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille on pidetty useasta eri syystä vaikeana (asiaa on käsitelty myöhemmin tarkemmin). Osassa selvityksiä on kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, että uudis-

tuksen avulla on aiempaa paremmat mahdollisuudet vähentää vaikeasti työllistyvien työttömyyttä.

Yhteispalvelukokeilun loppuraportin ja työministeriön antaman selvityksen ohella myös muutamissa muissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä TYP:n toimintaan. Ministeriön mukaan asiakkaat arvostavat mm. sitä, että heidän tilanteeseen paneudutaan ja heidän palveluunsa varattiin aikaa. Myös virkailijoita saatujen tietojen ja ohjeiden selkeyttä arvostettiin. Uudenmaan TE-keskuksen mukaan asiakkailta kerätyn palautteen perusteella on pystytty puuttumaan syrjäytymiseen ja lisäämään asiakkaiden aktiivisuutta, elämän laatua ja osallisuutta. Valvonnassa on käynyt ilmi, että toiminnan vaikutuksista kuntien toimeentulotukimenoihin on vaikea saada luotettavaa tietoa. Työministeriössä toukokuussa 2005 tehdyn selvityksen mukaan kunnat seuraavat toimeentulotukimenojaan, mutta tiedoista ei ole eroteltavissa TYP:ien asiakkaita eikä asiaa ollut muutoinkaan yleensä selvitelty.

TYP-toiminnan seurantaa on kritisoitu mm. siitä, ettei sen perusteella ole mahdollista arvioida toiminnan laatua, ja siitä, että seuranta on pitkälti vain työhallinnon tietojärjestelmien varassa ja kuvastaa vain osittain TYP:issa tehtyä työtä. Kehittämistarpeita on nähty mm. sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden seurannassa. Yhtenä kritiikin kohteena on ollut ministeriöön kaksi kertaa vuodessa lähetettävä ja manuaalisesti täytettävä, laaja ja yksityiskohtainen seurantalomake, jonka täyttämistä on pidetty mm. työläänä. Valvonnassa on käynyt ilmi, ettei ministeriössä ole hyödynnetty suurta osaa sille ko. lomakkeella toimitetuista tiedoista. Työministeriön mukaan manuaalisesti kerätyt tiedot ovat ainakin osittain sellaisia, että niiden keräämisestä valtakunnan tasolla voitaisiin luopua. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan epäkohtaan aiotaan tulevaisuudessa puuttua.

Työministeriön mukaan tilastojen tuottamien tietojen lisäksi tarvitaan tietoa mm. moniammatilliseen yhteistyöhön perustuvan toimintamallin toimivuudesta sekä asiakaspalvelun laadullisista tekijöistä. Näiden tietojen saamiseksi ministeriö on tehnyt päätökset kahden tutkimuksen rahoittamisesta. Myös toiminnan jatkokehittämisessä tutkimuksilla on hyvin tärkeä rooli. Erillistutkimukset ovat ministeriön mukaan ainoa keino saada tarkempia tietoja mm. TYP-toiminnan vaikutuksista rakenteelliseen työttömyyteen ja asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääntymiseen. Toinen tutkimuksista on toimintatutkimuksen luonteinen ja nimeltään Tutkimuksellinen tuki julkisen työvoimapalvelun rakenteen uudistamisessa ja palveluverkoston kehittämisessä, ja toinen vaikututtavuustutkimus nimeltään Vaikuttavuustutkimus julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisesta. Tutkimusten kohteena on koko julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistaminen, missä keskeisenä osana ovat TYP:t. Ministeriö ei ole vielä voinut tehdä tutkimuksista sopimuksia, koska kilpailevan tarjouksen tehnyt palvelujen tuottaja valitti molemmista tutkimuksista markkinaoikeuteen.

## Kehittämishaasteita

Selvityksistä käy ilmi, että TYP:ien toiminnassa on useilta osin tapahtunut kehitystä ja erilaisia kehittämishankkeita on vireillä tai suunnitteilla. Muun muassa toiminta on tehostunut ja muuttunut tarkoituksenmukaisemmaksi sekä yhteistyö ja johtaminen kehittynyt. Työministeriön arvion mukaan yhteispalvelukokeilun loppuraportissa esille otetuista kehittämistarpeista myönteistä kehitystä on tapahtunut vähiten TYP:n toiminnan yhteyksissä elinkeinoelämään ja seudullisiin elinkeino- ja työllisyysstrategioihin.

Osassa selvityksiä on todettu, että toiminta edellyttää vielä voimakasta tehostamista ja kehittämistä; mm. uusien toimintatapojen ja -mallien löytämistä. Toisaalta selvityksissä on nostettu esille useampia ongelmia, joiden on katsottu vaikeuttavan toimintaa ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Kehittämistarpeina on pidetty edelleen osin samoja asioita, joihin on kiinnitetty huomiota yhteispalvelukokeilun loppuarvioinnissa. Huomiota voi kiinnittää myös siihen, että joidenkin näkemysten mukaan osa ongelmista on vasta tulossa esille, kun toiminnassa päästään paremmin liikkeelle.

Seuraavassa on tuotu esille muutamia keskeisiä asiakokonaisuuksia, joiden osalta

selvityksissä on todettu olevan edelleen ongelmia ja kehittämistarpeita.

### *Taustaorganisaatioiden rooli ja uudistuksen ohjaus*

Selvityksistä voi päätellä, että viranomaisyhteistyön ja yhteisen toimintamallin luominen on vielä kesken, vaikkakin kehitystä on ainakin joissain TYP:issa tapahtunut. Kehittämishaasteita on nähty mm. taustaorganisaatioiden välillä yhtenäisten linjausten löytymisessä ja työvoimahallinnon ja sosiaalitoimen kahden erilaisen työkulttuurin yhdistämisessä. Ongelmallisena on pidetty myös sitä, että toimijoilla on erilainen näkemys toiminnan tuloksellisuudesta. Työministeriön roolia uudistuksen kehittämisessä ja toteutuksessa on pidetty liian vahvana ja sosiaali- ja terveysministeriön, kuntien ja Kelan osuutta liian vähäisenä. Toisaalta useat selvityksenantajat ovat kokeneet, että työministeriö ohjaa suoraan TYP:ia, minkä seurauksena mm. TE-keskusten rooli on jäänyt osalle epäselväksi. Osassa selvityksiä on todettu, että TE-keskusten osuus olisi voinut olla suurempi esim. seurannassa, palveluiden hankinnassa tai toiminnan paremmassa kytkeytymisessä alueellisiin tavoitteisiin. Kaiken kaikkiaan TE-keskusten osallistumisessa ja sitoutumisessa uudistukseen on ollut selviä eroja.

Työministeriön mukaan kokemus siitä, että ministeriö ohjaa suoraan TYP:ia johtuu useista eri tekijöistä. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eri ministeriöiden hallinnonaloilla organisaatiorakenne on erilainen. Työministeriöllä on työvoimatoimistojen ohjaustehtävä, jota se hoitaa mm. osallistumalla kehittämishankkeisiin (tässä tapauksessa julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistaminen), rahoittamalla toimintaa, järjestämällä koulutusta ja työkokouksia, valmistelemalla kirjallisia ohjeita ja tekemällä ohjauskäyntejä. Koska TYP:t ovat osa työvoimatoimistojen toimintaa, em. toimintatavat näkyvät myös TYP:ien toiminnassa. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli toiminnan ohjaajana on ollut erilainen. Kuntaliitto on kuntien etujärjestö, eikä sillä ole ohjausroolia suhteessa kuntiin, jotka ovat itsenäisiä. Työministeriö on pyrkinyt työvoiman palvelukeskus-ohjausryhmätyöllä ja hankeryhmätyöskentelyllä kytkemään muut hankkeen osapuolet mukaan toimintaan. Työministeriön mukaan tosiasia kuitenkin on, ettei Kuntaliitolla ja sosiaali- ja terveysministeriöllä ole ollut mahdollisuuksia osoittaa toimintaan resursseja samalla tavoin kuin työministeriöllä.

Työministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että TYP-verkoston rakentaminen ja kehittäminen on hallituksen työllisyysohjelman keskeinen osa, minkä vuoksi työministeriöllä on siinä keskeinen rooli. Toimintamallin vakiinnuttua TE-keskusten ja työvoimatoimistojen rooli tulee ministeriön mukaan nykyistään korostumaan. TYP:t ovat ottaneet epäselvissä asioissa mielellään suoraan yhteyttä ministeriöön, mikä on osaltaan vaikuttanut siihen, että ministeriö laati kesällä 2005 selkeyttävät ohjeet toiminnan ohjauksesta. Ohjeen mukaan julkisten työvoimapalveluiden toimeenpanon osalta TYP:n toimintaa ohjaa ja valvoo työvoimatoimiston johtaja. Työvoimatoimistojen toimintaa puolestaan ohjaa ja valvoo TE-keskuksen työvoimaosasto. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta TYP:ien toiminnan kehittämistä. Kuntaliiton näkökulmasta TYP:t ovat keskeinen osa paikallista työllisyyden edistämisverkkoa, jossa kuntien sosiaali- ja terveystoimen rooli on hyvin keskeinen.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan koko uudistuksen kehitysvaiheen ajan kunnan työntekijät ovat odottaneet enemmän tukea ja ohjausta sekä omasta kunnastaan että valtakunnallisesti kuin on pystytty tarjoamaan. Ministeriö on todennut, että koska valtakunnallinen ohjaus on tullut työhallinnon kautta, ovat kuntien työntekijät kokeneet joutuneensa työhallinnon alaisuuteen. Muodollisesti työnjohto on tullut kunkin työntekijän emo-organisaatiolta, mutta varsinkin suurissa kaupungeissa tämä on merkinnyt melko heikkoa sidettä kunnan omaan organisaatioon. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan se tulee vahvistamaan ohjaustaan. Myös Stakes on kiinnittänyt huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden mukaan toteutus on ollut työhallintopainotteista. Kriittisimmillään tämä on näkynyt kunnan toimijoiden heikkona sitoutumisena yhteispalveluun.

Useissa muissakin selvityksissä on todettu, että TYP:ien toimintaedellytykset olisivat olleet paremmat, jos keskushallinnosta olisi saatu alusta pitäen riittävä tuki ja ohjaus. Ongelmaa on muutamien selvitysten

mukaan syventänyt uudistuksen toteuttamisen työläys ja aikataulun kireys, minkä johdosta uudistukseen valmistautuminen ja toteuttaminen on jäänyt puutteelliseksi. Kuntaliiton mukaan valtakunnalliset ohjeet on tehty tiukalla aikataululla eikä ohjeiden riittävyyttä, tarvetta ja ajoitusta ole ehditty riittävästi valmistella. Kuntien budjetointi ja päätöksenteon valmistelu on ollut aikataulujen osalta vaikeuksissa, kun TYP:n perustamiselle asetettavista vaatimuksista ei ole ollut tietoa riittävän ajoissa. Helsingin työvoimatoimiston mukaan palvelukeskusten jo muutenkin varsin haasteelliselle johtamiselle on lisäksi asetettu haasteita ja vaatimuksia ratkaista ongelmia, joihin tulisi löytää ratkaisuja keskustasolla. Ohjeiden puuttuminen aiheuttaa jatkuvia ongelmia palvelukeskuksen taloussuunnittelussa ja -seurannassa, mikä osaltaan vie resursseja palvelukeskuksen perustyöstä sekä rasittaa hankkeen onnistumiselle tärkeitä yhteistyösuhteita. Vantaan työvoimatoimiston mukaan TYP:lle on asetettu osittain epärealistisia ennakko-odotuksia ratkaista kunkin taustaorganisaation keskeisiä ongelmia nopeasti ja tehokkaasti.

Työministeriön mukaan se on linjannut toiminnan tavoitteita ja ohjeistanut toimintamallin pääsuuntaviivoja. Ohjauksessa on lähdetty siitä, että alueet voivat em. suuntaviivojen puitteissa rakentaa oman toimintamallinsa. Ministeriön mukaan tarkkojen ohjeiden antaminen ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista, koska kunnilla on toisaalta itsenäisen asemansa ja toisaalta taloudellisen tilanteensa vuoksi erilaiset mahdollisuudet resursoida osallistumistaan TYP-toimintaan. Ministeriön mukaan tarkoituksena ei ole ollut sanella ylhäältäpäin toimintamallin yksityiskohtia vaan jättää tilaa alueellisille toimintatavoille. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että TYP:issä kehitetään uutta, ennen kokeilematonta toimintamallia samanaikaisesti, kun tehdään vaativaa asiakastyötä. Näin ollen ei ole hämmästyttävää, että tilanne vaihtelee huomattavasti eri paikkakunnilla ja seuduilla. Osa palvelukeskuksista on jo nyt hyvin ammattitaitoisesti organisoituja, ohjattuja ja palveluja hyvin tuottavia. Osa vasta on luomassa yksikköään, eikä tehtävä ole vielä kiteytynyt.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on Helsingin työvoiman palvelukeskuksen tarkastuksesta antamassaan väliraportissa (21.1.2005) todennut, että työvoiman palvelukeskukset on käynnistetty substanssitoiminnan ehdoilla kiinnittämättä riittävästi huomiota käytännön toimintatapoihin ja menettelyihin. Raportin mukaan TYP:t ovat olleet epätietoisia siitä, kuinka valtion talousarvioon otettu ehto rahoituksen tasaamisesta valtion ja kuntien välillä tulee täyttää ja kuinka se varmistetaan. Keskeiseksi puutteeksi on koettu käytännön tason määräysten ja ohjeiden riittämättömyys. Raportissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että TYP:ien käytössä on useita osapuolten substanssitietojärjestelmiä, joiden yhteiskäytöstä ei toiminnan käynnistysvaiheessa ole ollut käytettävissä ratkaisua tai kantaa menettelytavoista. Tilanne on raportin mukaan voinut aiheuttaa poikkeavia menettelyitä maanlaajuisesti tarkastellen.

Selvityksistä käy ilmi, että VTV:n esille ottamat ongelmat hankaloittavat edelleen TYP:ien toimintaa. Työministeriön mukaan VTV on kiinnittänyt huomiota ongelmaan, joka vaatii toimenpiteitä. Ministeriö onkin valmistelemassa yhtenäisiä ohjeita taloushallinnon menettelytavoista. Alustavan aikataulun mukaan ohjeet annettaisiin syksyllä 2005. Yhteisen asiakastietojärjestelmän osalta ministeriöstä todetaan, että tätä koskeva kehittämishanke on käynnissä. Jos TYP-toiminnassa mukana olevat tahot näkevät esitetyn tietojärjestelmän tarpeelliseksi ja kunnat ovat valmiita osallistumaan järjestelmän ylläpitokustannuksiin, järjestelmä olisi valmiina mahdollisesti jo vuoden 2006 aikana.

Kuntaliiton mielestä palvelukeskusten käynnistämisvaiheelle tyypilliset ongelmat ovat edelleen olemassa, vaikka ensimmäisten palvelukeskusten perustamisesta on kulunut kaksi vuotta. Kuntaliiton mukaan huomattavan riskin TYP-mallin laajentamiselle muodostaa kuntien heikot taloudelliset mahdollisuudet kantaa TYP-toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Toimintaan on irrotettu kuntien varoja kiitettävästi, koska toimintamallin merkitystä on tarkasteltu riittävän pitkällä tähtäimellä. Osa kunnista on joutunut irrottamaan voimavaroja muusta aikuisten sosiaalityöstä voidakseen

osallistua TYP-toimintaan. Perusteluna on ollut arvio toiminnan vaikuttavuudesta pidemmällä tähtäimellä. Kuntien halukkuus käyttää varoja palvelukeskusten toimintaan on perustunut arvioon ja uskoon mahdollisuuksista lisätä niiden avulla työllistymistä ja sitä kautta edistää sosiaalityön tavoitteiden toteutumista. Tämän arvion osuvuus voidaan todentaa vasta muutaman vuoden kuluttua.

Toiminnan muina uhkakuvina on saaduissa selvityksissä nähty mm. liian kovista odotuksista ja tavoitteista johtuva TYP:ien toiminnan ylikuormittuminen. Tällöin asiakasprosessit pitkittyvät ja tavoiteltujen hyötyjen saavuttaminen vaikeutuu. Työministeriön mukaan paineita liian suuriin asiakasmääriin tulee erityisesti kuntien taholta. Kuntaliiton mukaan huoli palvelukeskusten toiminnan ylikuormituksesta on perusteltu. Uudenmaan TE-keskus on puolestaan todennut, että yhteispalvelua tarvitsevien asiakkaiden määrä ainakin työvoimatoimistoissa on huomattavasti suurempi kuin TYP:iin pystytään ohjaamaan.

Osassa vastauksia on katsottu, että Kelan roolia tulee vahvistaa. Esimerkiksi Kuntaliiton mukaan tämä on tärkeää. Kelalla on keskeinen rooli ammatillisen kuntoutuksen järjestäjänä, rahoittajana ja toimeenpanijana, joskin rooli vaihtelee paikkakunnittain. Erityisesti niissä TYP:issa, joissa Kelan virkailijaa ei ole pysyvästi (mm. Tampere, Vantaa ja Pori), ei olla tyytyväisiä Kelan toimintaan. Esimeriksi Porin seudun palvelukeskuksessa Kelan osuus on sen verran pieni, että se tahtoo palvelukeskuksen mukaan usein unohtua. Kela konsultoi kerran viikossa kaksi tuntia. Kelassa ei ole sen sijaan havaittu TYP-toiminnassa erityisiä ongelmia. Kelan mukaan se on toiminnassa mukana yhtenä osapuolena kunkin paikkakunnan tarpeiden mukaisesti.

### *Asiakkaaksi ohjaaminen*

Työministeriön mukaan asiakas ohjataan TYP:een joko kunnan sosiaalitoimen tai työvoimatoimiston tekemän palvelutarvearvion mukaan. Ennen ohjaamista lähettävän tahon tulee olla hyvin perillä asiakkaan tilanteesta. Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 3 luvun 2 §:ssä säädetään palvelutarpeen arvioinnista ja palvelujen tarjoamisesta. Työministeriön palvelutarpeen arviointia koskevan ohjeen mukaan omaksi ryhmäkseen merkitään henkilöt, joiden palvelutarpeeksi arvioidaan TYP:n palveluiden tarve. Ministeriön mukaan on keskeistä löytää ne asiakasryhmät, joiden työkykyisyyttä ja työmarkkinavalmiuksia on arvioitava laaja-alaisesti ja jotka tarvitsevat työvoimapalvelujen rinnalla erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja. Ministeriö pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että TYP:een ohjattaisiin ensisijaisesti vain niitä, joiden arvellaan hyötyvän TYP-toiminnasta. Ongelmana on kuitenkin se, että kyseisen hyötynäkökohdan arvioimiseen liittyy epävarmuutta.

Koska tarkemmat kriteerit asiakkaiden ohjaamisesta TYP:een on sovittu paikallisesti, TYP:ien asiakasrakenteissa on eroja. Työministeriön mukaan eroja on mm. asiakkaaksi ohjattavien henkilöiden ikärakenteessa. Joillakin alueilla asiakkaina on keskimääräistä enemmän maahanmuuttajia tai asiakkaita, joiden kohdalla selvitetään aktiivisesti eläkevaihtoehtoa. Ministeriön näkemyksen mukaan asiakasrakenteen erilaisuus ei ole välttämättä ongelma, koska työttömyyden rakenne on eri alueilla erilainen.

Osassa selvityksiä on pidetty puutteena sitä, etteivät lähettävät tahot ole riittävästi perillä lähettämiensä asiakkaiden tilanteesta, minkä seurauksena TYP:een on lähetetty asiakkaita, jota eivät hyödy palvelukeskusten toiminnasta. Esimerkiksi Tampereen kaupungin mukaan kaikilla työvoimaneuvojilla ei ilmeisesti ole aikaa tai osaamista arvioida sitä, mikä olisi kunkin asiakkaan kannalta paras ratkaisu. Joiltain osin on jäänyt käsitys, ettei TYP:n rooli ja tehtävät ole työhallinnossa välittyneet työvoimaneuvojille. Myös kaupungin sosiaalitoimen asiakasohjauksessa on nähty kehittämistarpeita. Porin palvelukeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että vasta palvelukeskuksissa on tullut esille hoitamattomia sairauksia, jotka pitäisi saada kuntoon ennen kuin ryhdytään suunnittelemaan aktivointitoimenpiteitä. Kuntaliiton mukaan TYP:ien asiakkaina on tällä hetkellä henkilöitä, jotka eivät sinne oikeastaan kuulu, koska käytännössä he eivät ole työkykyisiä ja kuntoutumisennuste on hyvin heikko.

Työministeriö pitää asiakkaaksi ohjaamisen ohjeistusta riittävänä. Ministeriön mukaan jatkossa asiakkaaksi ohjaamiseen

tullaan kuitenkin kiinnittämään huomiota mm. TYP:iin tehtävien käyntien yhteydessä. Tällöin tullaan mm. ottamaan esille kysymys kaikkien vaikeimmassa tilanteessa olevien asiakkaiden ohjaamisesta TYP:een. Yksi keskusteltava kysymys on, missä vaiheessa päihde- ja mielenterveysongelmaiset ohjataan TYP:een. Osa TYP:ista katsoo, että näiden asiakkaiden tilannetta ei voida auttaa TYP:ssa ennen kuin tällaiset ongelmat on hoidettu. Työministeriön mukaan ratkaisu ei voi olla myöskään se, että nämä asiakkaat jätetään esim. työvoimatoimiston asiakkaaksi, koska työvoimatoimistojen edellytykset auttaa heitä ovat usein vielä heikommat kuin TYP:n. Toisaalta ministeriössä ymmärretään TYP:ien esittämä näkemys siitä, ettei TYP:iin tulisi lähettää yksinomaan kaikista huonokuntoisempia asiakkaita, joiden tilanteen hoitaminen kestää kauan ja mahdollisesti heikentää omalta osaltaan TYP:ille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

### *Palvelujen hankinta*

Palvelukeskuksessa eri asiantuntijat arvioivat yhdessä asiakkaan tilanteen, minkä perusteella hänelle tarjotaan työvoimatoimiston, kunnan ja Kelan palveluja taikka ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta hankittavia palveluita. Tarjottavat palvelut perustuvat yhteiseen suunnitelmaan, jonka pohjalta työministeriön mukaan kaikille täsmentyy yhteinen tavoite, tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja niiden edellyttämä vastuunjako.

TYP:t voivat hankkia ryhmäpalveluja ja julkisia työvoimapalveluita täydentäviä palveluita niille osoitetulla määrärahalla. Vuonna 2005 tarkoitukseen on varattu 8 milj. € (mom. 34.06.51). Vuonna 2004 tarkoitukseen oli varattu yhteensä 12 milj. €. Tällöin määrärahan käyttö oli kuitenkin arvioitua vähäisempää, minkä vuoksi suurin osa määrärahasta osoitettiin käytettäväksi muihin julkisiin työvoimapalveluihin, lähinnä työvoimakoulutukseen ja työllistämistukiin. Syinä arvioitua vähäisempää käyttöön oli ilmeisesti mm. se, että toiminta oli vasta käynnistymässä, ja se, että määrärahatarve perustui karkeaan arvioon. Mahdollisesti myös ohjeistuksen puutteella oli oma merkityksensä. Selvityksistä voi päätellä, että palvelujen hankintaan on ainakin alkuvaiheessa liittynyt paljon epäselvyyksiä mm. sen osalta, minkälaisia palveluja ja miltä tahoilta palveluita voidaan ko. määrärahoilla hankkia. Työministeriön arvion mukaan palveluiden hankintaan ei enää pitäisi liittyä epäselvyyksiä, koska ministeriö on useita kertoja ohjeistanut hankintaa. Ohjeet on uudistettu viimeksi kesällä 2005. Muutamassa selvityksessä kaivattiin edelleen tarkempia ohjeita tai lisäkoulutusta palveluiden hankintaan liittyvien epäselvyyksien ratkaisemiseksi. Työministeriön mukaan se tulee jatkamaan TYP:n ohjaamista palvelujen hankintaan liittyvissä kysymyksissä. Kehittämistyön pohjaksi työministeriö tulee pyytämään TYP:lta asiaan liittyen palautetta ja näkemyksiä kehittämistarpeista syksyllä 2005.

Työministeriön mukaan ainakaan määrärahojen vähyys ei ole voinut vaikeuttaa ulkopuolisten palveluiden hankintaa. Sen sijaan useissa selvityksissä toiminnan onnistumisen keskeisenä esteenä on nähty tarvittavien palvelujen riittämättömyys. Ongelmana on usein mainittu erityisesti päihdepalvelujen ja mielenterveyspalvelujen riittämättömyys tai oikea-aikainen saatavuus. Motivoituneillekaan asiakkaille ei ole saatavissa ainakaan ilman pitkää jonottamista hoitoa tai kuntoutusta. Myös velkaneuvontaan pääsemisen on todettu osassa selvityksiä olevan hankalaa. Erilaisiin hoitoihin pääsymahdollisuudet vaihtelevat alueittain, mikä asettaa asiakkaat epätasa-arvoiseen asemaan. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien peruspalvelujen rahoitusmahdollisuuksien turvaaminen on myös TYP:ien toimintakyvyn perusta. Kunnilla tulisi olla taloudelliset mahdollisuudet kustantaa esim. päihde- ja mielenterveyspalveluja niin paljon, että TYP:n asiakkaille voitaisiin turvata sujuva työllistämisprosessiin oikein ajoitettu palvelujen saanti.

Valtiontilintarkastajien Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:ltä tilaaman selvityksen (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palvelujen ja tuen tuottamisessa, Helsinki 2005) mukaan päihde- ja mielenterveyskuntoutujat ovat ilmeinen ja suuri putoajaryhmä tilanteessa, jossa julkisia palveluja karsitaan ja järjestöjen mahdollisuudet tarjota tukea, apua ja palveluja heikkenevät. Julkiset toimijat arvioivat jo nyt, että niiden kyky tukea ja auttaa pitkittyneistä

mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsiviä ihmisiä on huono. Myös moniongelmaisten ihmisten palvelut vaarantuvat.

TYP:n edellytyksissä tarjota asiakkaalla tarkoituksenmukaisia palveluja on todettu olevan palvelujen riittämättömyyden ohella lukuisia muitakin ongelmia. Esimerkiksi Tampereen kaupungin mukaan keskeisen ongelman muodostaa se, että toistaiseksi ei ole olemassa yhteistä selkeää käsitystä siitä, ketkä ovat palvelukeskuksen tarvitsemien erityispalveluiden tuottajia. Toisaalta palvelukeskuksen urasuunnittelijoilla ja palveluohjaajilla ei ole vielä riittävästi kokemusta arvioida sitä, millaisten erityispalveluiden piiriin asiakkaat tulisi ohjata ja kuka niitä tuottaa ja, vaikka palvelutarve tiedettäisiinkin, tarvittavat palvelut puuttuvat. Kaupungin mukaan näyttää siltä, että palvelukeskuksen henkilöstö haluaa pitää asiakkaat ominaan ja itse asiassa tilaaja-tuottajamalli on käynnistynyt todella huonosti. Tampereen palvelukeskus on puolestaan todennut, että sen tulisi kyetä nykyistä paremmin ennakoimaan, millaisia julkisia työvoimapalveluja täydentäviä palveluja asiakkaille tulisi kulloinkin hankkia. Palvelukeskuksen mukaan yhteistyön etenemistä hidastaa mm. se, että useat toimijat ovat vasta nyt ryhtyneet tuotteistamaan palvelujaan ja miettimään omaa rooliaan työllisyyden hoidon kentässä. Oulun palvelukeskuksen mukaan erilaisia toimijoita ja palvelujen tuottajia on paljonkin, mutta palvelujen koordinointi on jäänyt suurelta osin tekemättä, mikä heikentää tehokasta palvelujen hyödyntämistä. Haasteina ovat mm. olemassa olevien palvelujen tehokkaampi hyödyntäminen sekä palvelujen kehittäminen vastaamaan paremmin tarpeita.

Stakesin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta työvoiman palvelukeskusverkoston kehittämisessä yhteistyö palvelujen tuottajien kanssa on hyvin keskeistä. Kuntouttavien ja aktivoivien palvelujen hankintakäytäntöihin kaivataan pelisääntöjä, jotka ovat joustavia ja toimivia sekä valtio- että kuntarahoittajan näkökulmasta. Ostopalvelujen tilaaja-tuottajamallien periaatteita ja ostopalvelujen laadunvalvontakäytäntöjä tulisi Stakesin mukaan kehittää valtakunnallisesti. Työministeriö yhtyy edellä esitettyyn näkemykseen. Kuntaliiton mukaan ostettavissa olevat tuotteet ja ostamiskäytännöt eivät ole vielä riittävästi kehittyneet. Vielä ei ole myöskään arvioitavissa, millaisiksi työvoiman palvelukeskuksille palveluja tuottavat markkinat kehittyvät maan eri osissa. Jo nyt erot ovat selvät.

Vuonna 2004 ilmestyneen sosiaalisen työllistämisen työryhmän (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:19) mukaan palvelukeskusten sosiaalityön kehittämisessä on edelleen avoin kysymys, millainen on palvelukeskuksessa toteutettavan sosiaalityön suhde kunnan muuhun sosiaalityöhön ja miten sosiaali- ja terveyshuollon voimavarat saadaan paremmin tukemaan palvelukeskusten asiakastyötä. Työryhmän mukaan aikuissosiaalityön työmenetelmiä tulee vahvistaa. Työryhmä on katsonut, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee tukea sosiaalityön sisällöllistä ja rakenteellista kehittämistä siten, että sosiaalityön rooli työvoiman palvelukeskusten asiakastyössä vahvistuu. Huomiota tulee kiinnittää mm. asiakkaiden palvelutarpeen tunnistamiseen ja asiakkaiden ohjaamiseen palvelukeskuksiin. Palvelukeskusten sekä sosiaalitoimen ja terveydenhuollon yhteistyötä tulee edelleen tiivistää ja selkeyttää.

Näitä kehittämistarpeita mainittiin myös nyt saaduissa selvityksissä. Erityisesti kuntien perusterveydenhuollon sitoutumisessa on nähty merkittäviäkin ongelmia. Esimerkiksi Porin palvelukeskuksen mukaan terveysvirastojen toiminnassa olisi parantamisen varaa. On tullut selvästi ilmi, etteivät kaupunkien terveysvirastot ole kiinnostuneita pitkäaikaistyöttömien tai yleensä työttömien sairauksista. Perusterveydenhuolto ei ole halukas lähettämään asiakasta eteenpäin ns. normaalireittiä, vaan kehottaa kääntymään palvelukeskuksen puoleen. Välillä tuntuu siltä, että kustannuksia yritetään siirtää valtiolle tällaisten menettelyjen kautta. Työministeriön mukaan mainitunlainen ongelma on varsin yleinen.

### *Työ- ja harjoittelupaikat sekä yhteydet elinkeinoelämään*

Yhtenä keskeisenä ongelmana on useissa selvityksissä pidetty sitä, ettei asiakkaille ole tarjolla sopivia työharjoittelu- ja työpaikkoja, mikä voi hidastaa ja jopa katkaista asiakkaan hyvin alkaneen työllistymisprosessin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää TYP-toiminnan suurimpana ongelma-

na sitä, että avoimet työmarkkinat eivät tarjoa työpaikkoja. Ministeriö on pitänyt yhtenä keskeisenä kysymyksenä sitä, pystyvätkö palvelukeskukset kehittämään pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen uusia malleja. Tällainen ajatus on ministeriön mukaan sisältynyt palvelukeskusten toimintakonseptiin alusta alkaen, mutta toistaiseksi siinä ei ole edistytty.

Tampereen työvoimatoimiston mukaan joskus tuntuu siltä, että asiakkaiden työllistämispolku on liian monimutkainen ja usein tyydytäänkin tuloksena pelkästään siihen, että asiakkaan elämänhallinta on parantunut. Tätä ei työvoimatoimiston mukaan voida kuitenkaan pitää työpolitiikan keskeisenä tavoitteena. Työvoimatoimioston mukaan palvelukeskuksessa tulisi kehittää edelleen toiminnallisia menetelmiä, eikä tyytyä pelkästään loputtomiin haastatteluihin ja suunnitelmien kirjaamiseen. Työvoimatoimisto kiinnittää huomiota siihen, että palvelukeskukseen ohjattuja asiakkaita on monenkertaisesti haastateltu ja suunnitelmia tehty jo aiemminkin, osa ollut erilaisissa ryhmämuodoissa.

Kaiken kaikkiaan avoimille työmarkkinoille johtavien väylien parantamista on useissa selvityksissä pidetty merkittävänä haasteena. Huolimatta siitä, että yhteyksiä elinkeinoelämään on ainakin joillakin alueilla parannettu, yhteistyössä on edelleen nähty selviä kehittämistarpeita. Esimerkiksi Tampereen kaupungin mukaan yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on vielä alkutekijöissään. Kaupunki on pitänyt uudistuksen mahdollisena haittavaikutuksena sitä, että TYP:n kautta asiakkaalle ei kyetä löytämään polkua aidosti avoimille työmarkkinoille ja TYP:sta muodostuu näin ollen eräänlainen asiakkaiden ”pussinperä”, joka toiminnallisesti tukkeutuu hyvin nopeasti. Myös mm. Pohjois-Pohjanmaan TE-keksus on pitänyt TYP:n ja elinkeinoelämän kytkeytymistä heikkona. Työministeriön arvion mukaan yhteispalvelukokeilun loppuraportissa esille otetuista kehittämistarpeista myönteistä kehitystä on tapahtunut vähiten mm. TYP:n toiminnan yhteyksissä elinkeinoelämään.

Useissa selvityksissä TYP:n asiakkaiden sijoittumista suoraan avoimille työmarkkinoille ei nähty ainakaan kovin laajassa mittakaavassa mahdolliseksi. Työministeriön näkemyksen mukaan asiakkaiden palveluiden järjestämistä vaikeuttaa osittain se, ettei työmarkkinoiden kysyntä kohdistu TYP:ien asiakkaisiin. Pitkittynyt työttömyys leimaa asiakkaan siten, että työllistyminen erityisesti yrityksiin vaikeutuu. Ennen avoimille työmarkkinoille siirtymistä suuri osa asiakkaista tarvitsee tuetun työpaikan, jossa hänen ohjaamiseensa on käytettävissä riittävästi resursseja. Työministeriön mukaan kyseeseen tulevat lähinnä kolmannen sektorin ja julkisen sektorin, erityisesti kuntien, työpaikat välityömarkkinoina tukityöllistämistä, työelämävalmennusta ja työkokeilua käyttäen. Ministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että mm. työllistämistukijärjestelmän uudistaminen vuoden 2006 alusta ja määrärahojen alueellista jakoa koskevien kriteerien muuttaminen parantavat TYP-asiakkaiden sijoittumismahdollisuuksia. Uudenmaan TE-keskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikilla kunnilla ei ole riittävästi mahdollisuuksia tarjota työkokeilu- ja tukityöpaikkoja tai kuntouttavan työtoiminnan paikkoja. Toisaalta joissakin selvityksissä on pidetty uhkana ns. välityömarkkinoiden muodostumista, jolloin rakennetyöttömät henkilöt kiertävät tukityön ja työttömyyden välillä eivätkä juuri sijoitu avoimille markkinoille. Sen sijaan esim. Porin palvelukeskuksen mukaan ns. välityömarkkinoita pitäisi synnyttää paljon, jotta asiakkaiden aktiivisuus säilyisi.

Työministeriöstä on kiinnitetty huomiota siihen, että globaalisaation vaatimukset ajavat yritykset tavoittelemaan parempaa kilpailukykyä ja suurempaa tehokkuutta. Tämä tekee yrityksistä yhä valikoivampia työllistäjinä. Tämän vuoksi tarvitaan yhä erityistoimenpiteitä vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen. Elinkeinoelämän keskusliitto on puolestaan todennut, että yritysten suorat yhteydet palvelukeskuksiin ovat olleet vähäisiä. Keskusliitto on pitänyt hyvänä, että pyritään tunnistamaan työllistymisen esteet monipuolisessa palvelussa. Samalla on syytä muistaa, että työttömyyden pitkä kesto ei sinällään ole työllistymisen este. Keskusliitto katsoo, että eri toimialojen ja paikallisten yritysten tarpeiden tuntemusta on pystyttävä lisäämään työnvälityksessä.

Osassa selvityksiä on pidetty tarkoituksenmukaisena kehittää edelleen toimenpiteitä, joilla edesautettaisiin houkuttelevuutta

palkata työmarkkinoilta jo syrjäytyneitä ja pitkäaikaistyöttömiä. Työministeriön mukaan yksi uusi toimintamalli on työhönvalmentajien käyttäminen apuna soveltuvan työpaikan löytämisessä ja henkilön tukemisessa työsuhteen alkuvaiheessa. Tämä keventää työpaikan perehdyttämistehtävää. Ministeriön mukaan myös kolmannen sektorin mahdollisuuksia palkata pitkään työttömänä olleita on edesautettu yhdistelmätuen joustavalla käytöllä. Samoin työllisyyspoliittisella projektituella on autettu järjestötyöllistämisen kehittymistä. Useassa selvityksessä mm. sosiaaliset yritykset on nähty voimavarana, joka pitäisi ottaa tehokkaammin käyttöön. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että sosiaalisia yrityksiä on syntynyt ennakoitua vähemmän, ja siihen, että ne ovat synnyttäneet vain vähän uusia työpaikkoja. Myös mm. aikuisten työpaja- ja työkeskustyyppisten työmahdollisuuksien ja työhön valmennuspalvelujen riittämättömyyttä pidettiin yhtenä asiakkaiden sijoittumista hankaloittavana tekijänä.

Työministeriön ohella mm. Stakes on kiinnittänyt huomiota siihen, että työttömien työterveyden seuranta on ollut laiminlyötyä, mikä on osaltaan vaikuttanut pitkäaikaistyöttömien työllistymisen vaikeutumiseen. Työministeriön mukaan työttömillä on paljon terveyteen liittyviä ongelmia, joiden selvittäminen vaatisi työttömien terveydenhuollon järjestämistä. Joissakin TYP:issa henkilöstöön kuuluu mm. terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja. Ministeriön mukaan olisi hyvä, jos tämäkin palvelutarve otettaisiin huomioon henkilöstön rakenteessa tai kunta järjestäisi riittävät terveyspalvelut muulla tavoin.

Tampereen työvoimatoimiston mukaan työvoimakoulutukseen ohjausta on TYP-asiakkaiden osalta ollut toistaiseksi liian vähän. Porin palvelukeskus on puolestaan pitänyt isona ongelmana työvoimakoulutukseen ohjaamisen vaikeutta. Kun asiakas saadaan aktivoitua ja motivoitua hakeutumaan hänelle sopivaan koulutukseen, hän ei tulekaan valituksi, koska hakijoita on niin paljon. Välillä näyttää siltä, että palvelukeskuksen asiakkaat ovat aina toissijaisia valintatilanteissa. Uuden polun löytäminen ei ole helppoa eikä motivaation ylläpitäminen, mikäli seuraava sopiva koulutus on tarjolla vasta vuoden päästä. Työministeriö yhtyy käsitykseen, että työvoimakoulutukseen pääseminen voi olla vaikeasti työllistyville asiakkaille, joita TYP:n asiakkaat ovat, muita työttömien ryhmiä vaikeampaa. Oulun seudun työvoimatoimisto on kiinnittänyt huomiota siihen, että työvoimakoulutuksen kilpailuttamiseen liittyvien valitusten takia koulutuksia on jouduttu lykkäämään, mistä aiheutuu ongelmia, koska asiakkaat ovat varautuneet koulutuksen alkamiseen tiettynä ajankohtana.

### *Palveluprosessin kesto ja päättyminen*

Yhteispalvelukokeilun seurantatutkimusten ja työministeriön tilastojen mukaan TYP:n asiakkaille on tyypillistä heikko tai vanhentunut koulutus, työllisyyshistoriassa lyhyet, irralliset työsuhteet eri alojen tehtävissä sekä pitkittynyt ja pätkittynyt työttömyys. Lisäksi tyypillistä on heikentynyt sosiaalinen kanssakäyminen ja runsas kanssakäyminen viranomaisverkoston kanssa. Osassa selvityksiä on kiinnitetty huomiota siihen, että asiakkaan kokonaistilanteen kartoittaminen, aktiivisuuden tukeminen, asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn sekä aktiivisen elämän ja osallisuuden lisääminen vaativat aikaa ja pitkäjänteistä työskentelyä. Osassa selvityksiä on todettu, että asiakasprosessit ovat kestäneet oletettua kauemmin.

Työministeriön mukaan asiakkuuden kestolle ei ole asetettu takarajaa. Jotkut TYP:t asettivat toiminnan alkuvaiheessa asiakkuudelle aikarajan, mutta tähän kiinnitettiin ministeriön taholta huomiota. Ministeriön mukaan useimmat palvelukeskukset ovat ilmoittaneet, että asiakkuus työvoiman palvelukeskuksessa jatkuu, kunnes asiakkaan tilanteeseen löytyy pysyvämpi ratkaisu (työllistyminen, eläke, omaehtoinen koulutus jne.). Lisäksi on mahdollista, että asiakas ohjataan takaisin työvoimatoimiston ja sosiaalitoimiston palveluihin tilanteessa, jossa moniammatillisen palvelun tarvetta ei enää ole tai tarjottu palvelu ei ole osoittautunut tulokselliseksi. Selvityksistä käy ilmi, että asiakkaina on ollut useita henkilöitä, joita TYP:ssa ei ole eri syistä voitu auttaa. Ministeriön mukaan TYP-toiminnan yksi osatulos voikin olla niiden asiakkaiden määrän kartoittaminen, joita ei voida auttaa edes moniammatillisella palvelulla.

Kuntaliiton mukaan asiakkuuden päättymisen kriteerit eivät ole kaikkialla vie-

lä selkiytyneet eikä myöskään se tuki, mitä poissiirtyneille asiakkaille on järjestettävissä. Työministeriö yhtyy Kuntaliiton näkemykseen. Oulun palvelukeskuksen mukaan osalle asiakkaista ei tule löytymään pysyvää ratkaisua, vaan heidän tilanteensa jää odottamaan mahdollisia muutoksia. Tälle asiakasryhmälle olisi hyvä löytää valtakunnallisesti yhtenäinen erillisratkaisu, jolla asiakkaan kannalta katsoen turha viranomaistoiminta jäisi pois. Uudenmaan TE-keskuksen mukaan iso kysymys on se, miten ratkaistaan vastuunottaminen asiakkaista, joiden tilanteessa ei palvelukeskuksenkaan moniammatillisesti toteutettu yksilöllinen kuntouttava tai muu pitkäaikainen tukitoimenpiteiden kokonaisuus johda työllistymiseen tai muuhun ratkaisuun. Tampereen palvelukeskuksen mukaan keinot asiakkuuden jälkeiseen seurantaan ovat tässä vaiheessa melko rajallisia.

### *Leimautumisuhka*

Yhtenä uudistuksen uhkatekijänä on nähty se, että julkisten työvoimapalvelujen kahtiajako leimaa osan työttömistä erityisen vaikeasti työllistyviksi, jolloin heidän asemansa työmarkkinoilla saattaa entisestään heikentyä työnantajien silmissä. Esimerkiksi Kuntaliitto on pitänyt riskinä työvoimapalvelujen kahtiajakautumista hyväosaisten ja huonompiosaisten palveluihin, joiden kehittämisresursseja säätelee asiakaskunnan merkitys työnantajien kannalta. Tampereen työvoiman palvelukeskuksen mukaan pahimmassa tapauksessa TYP:n asiakkuus on leimaavaa ja erittäin pitkäkestoista.

Työministeriön mukaan työvoimapalveluiden eriyttäminen työvoiman palvelukeskuksiin ja työnhakukeskuksiin voi johtaa tilanteeseen, jossa työvoimatoimiston palvelut eriytyvät liikaa. Tämän estämiseksi julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistaminen on yksi kokonaisuus, jossa huomiota tullaan kiinnittämään asiakkaiden ohjaamiseen työvoimatoimistosta TYP:een ja takaisin työvoimatoimistoon. Kaiken kaikkiaan ministeriö ei ole pitänyt todennäköisenä TYP:n asiakkaiden leimautumista ja tilanteen heikkenemistä työnhakutilanteessa aiempaan verrattuna. Asiakkaan tilanteessa on ministeriön mukaan päinvastoin tapahtunut parannusta, koska asiakasta hyödyntäviin palveluihin on aiempaa paremmin paneuduttu. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, ettei työnhakutilanteessa välttämättä käy ilmi, että työnhakija on ollut TYP:n asiakas.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## TYÖVOIMAN PALVELUKESKUKSET

Hallituksen työllisyysohjelman keskeinen osa on rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi v. 2004–06 toteutettava julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus. Uudistuksessa vaikeasti työllistyvien palvelut ja resurssit kootaan työvoiman palvelukeskuksiin. Valtiontilintarkastajat katsovat, että kysymyksessä on merkittävä ja tarpeellinen hanke, jonka onnistuminen on tärkeää niin valtion, kuntien kuin itse asiakkaidenkin kannalta. Kokonaisuutena tarkastellen palvelukeskusten toiminta vaikuttaa kuitenkin vielä monelta osin keskeneräiseltä. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toiminnan selvää kehittämistä ja mm. uusien toimintamallien ja -tapojen löytämistä. Valtiontilintarkastajien mielestä uudistuksen haasteellisuudesta huolimatta enää ei voi pitkään puhua alkuvaiheen vaikeuksista ja ongelmista, sillä ensimmäisen palvelukeskusten perustamisesta on kulunut jo lähes kaksi vuotta.

Hankkeen toteuttamista on vaikeuttanut selvästi se, ettei valtion keskushallinnosta ole kyetty antamaan riittävästi tukea ja ohjausta palvelukeskuksille. Epätyydyttävä tilanne alkoi jo siitä, että hanke käynnistettiin substanssitoiminnan ehdoilla kiinnittämättä riittävästi huomiota käytännön toimintata-

poihin ja menettelyihin. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että ilmeisestikin osa ongelmista on vasta tulossa esille toiminnan päästessä paremmin käyntiin, ja siihen, että esitetyt tulevaisuuden uhkakuvat voivat toteutuessaan vaikeuttaa merkittävästi asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Yksi merkittävä uhkakuva on palvelukeskusten toiminnan ylikuormittuminen. Tärkeää on tehostaa toiminnan seurantaa ja ohjausta, jotta tuleviin ongelmiin voidaan puuttua riittävän aikaisin. Tärkeää on myös kehittää seurantajärjestelmiä, jotta asetettujen tavoitteiden toteutumista voidaan nykyistä luotettavammin arvioida.

Hankkeen käynnistämisessä ja toteutuksessa työministeriöllä on ollut varsin vahva asema. Tästä on seurannut mm. ongelmia kuntien työntekijöiden sitoutumisessa sekä epäselvyyksiä TE-keskusten roolista. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä ratkaista mahdollisimman nopeasti, miten sosiaali- ja terveyshuollon voimavarat saadaan paremmin tukemaan palvelukeskusten asiakastyötä. Tämä edellyttää mm. sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen tehostamista sekä palvelukeskusten ja sosiaalitoimen ja terveydenhuollon yhteistyön selkeyttämistä ja tiivistämistä. Myös Kelan osallistumiseen ja sitoutumiseen näyttää liittyvän selviä tehostamistarpeita.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että palvelukeskusten toiminnalla on jo arvioitu olleen joitakin positiivisia vaikutuksia. Palvelukeskusten asiakkaiden aktivointiaste vaikuttaa kohtuullisen hyvältä ja asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä palvelukeskusten toimintaan. Toiminnan onnistumista on kuitenkin selvästi vaikeuttanut se, ettei erityisesti päihde- ja mielenterveyspalveluja ole ollut saatavilla läheskään tarvetta vastaavasti. Keskeisenä puutteena valtiontilintarkastajat pitävät myös sitä, ettei tarjolla ole ollut riittävästi sopivia työharjoittelu- ja työpaikkoja. Valtiontilintarkastajat korostavat, että palvelukeskusten asiakkaiden työllistämistä tulee pitää palvelukeskusten toiminnan keskeisenä tavoitteena. Palvelukeskusten ja elinkeinoelämän yhteistyöhön tuleekin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, jotta työllistyminen avoimille työmarkkinoille olisi nykyistä suuremmassa mittakaavassa mahdollista. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä kehittää edelleen muitakin keinoja, joilla voidaan parantaa vaikeasti työllistyvien sijoittumismahdollisuuksia.

Palvelukeskusten toiminnassa asiakasprosessin ei voida katsoa vielä toimivan hyvin. Ongelmia tai epäselvyyksiä liittyy edellä esitettyjen lisäksi mm. vaikeasti työllistettävien henkilöiden palvelutarpeen arvioimiseen ja asiakkaiden ohjaamiseen palvelukeskuksiin, asiakkuuden päättymisen kriteerien määrittelyyn sekä sen asiakaskunnan tilanteen huomioimiseen, joita ei ole voitu palvelukeskuksissakaan auttaa. Tärkeää on myös huolehtia siitä, ettei palvelukeskuksen asiakkuus leimaa millään tavalla asiakasta ja sen myötä heikennä hänen työllistymisedellytyksiään. Varsin huolestuttavana on pidettävä niitä näkemyksiä, etteivät kaupunkien terveysvirastot ole kiinnostuneita pitkäaikaistyöttömien sairauksista tai että palvelukeskusten asiakkaat ovat joutuneet muita huonompaan asemaan valittaessa henkilöitä työvoimakoulutukseen.

# Talousrikollisuus

Talousrikollisuus ja siihen liittyvä harmaa talous vääristävät kilpailua ja aiheuttavat huomattavia verotulojen menetyksiä. Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisemiseen, tarkastukseen ja selvittämiseen käytettyjen toimenpiteiden tehokkuutta ja toimenpiteisiin käytettyjä voimavaroja sekä kartoittaneet toimenpiteiden tehokkaan toteutumisen esteitä ja esittäneet mainittujen toimenpiteiden tehostamiseen ja voimavarojen riittävyyden turvaamiseen liittyviä kehittämisehdotuksia.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvityksen talousrikollisuudesta sisäasiainministeriöltä, kaikkien viiden lääninhallituksen poliisiosastoilta, Keskusrikospoliisilta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta ja Verohallitukselta. Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lausunnon sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Rakennusliitto ry:ltä ja Helsingin yliopiston finanssioikeuden laitokselta.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Raimo Laitinen ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.10.2005.

## Talousrikollisuus ja harmaa talous

Talousrikollisuuden käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Talousrikosten peruspiirre on taloudellisen hyödyn tavoitteleminen rikollisin keinoin. Talousrikokset voidaan jakaa rikoksiin, jotka tehdään sinänsä laillisen taloudellisen toiminnan yhteydessä (talouselämän rikollisuus), ja rikoksiin, jotka jo sellaisenaan ovat laitonta taloudellista toimintaa (organisoitunut taloudellinen rikollisuus). Tämä Verohallinnon käyttämä talousrikosten jaottelu perustuu Taloudellisen rikollisuuden selvittelytyöryhmän mietintöön vuodelta 1983.

Verohallituksen mukaan talousrikollisuutta on jaoteltu em. ajankohdan jälkeen tutkimuksissa osittain eri tavoin. Esimerkiksi Laitinen ja Virta (Laitinen, Ahti ja Virta, Erja: Talousrikokset. Teoria ja käytäntö. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 2/1988) esittävät viisi erilaista talousrikosten luokitteluperustetta.

Veroviranomaisten näkökulmasta talousrikollisuus voidaan jakaa siten, että osalla talousrikollisuudesta on verotuksellista vaikutusta (esim. veropetokset). Taloudellisella rikollisuudella, joka on laitonta taloudellista toimintaa, ei lähtökohtaisesti ole verotuksellista vaikutusta, koska tällaisen rikollisuuden tuottama taloudellinen hyöty peritään takaisin pääsääntöisesti valtiolle.

Lehden ja Vuorisen (Lehti, Markku ja Vuorinen, Sami: Rikollisuustilanne 2004. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2005) mukaan poliisin tietoon tulevan talousrikollisuuden tason vaihtelu johtuu kokonaisrikollisuuden sekä ilmi- ja piilorikollisuuden suhteen vaihtelusta. Taloudelliset suhdanteet ovat merkittävin kokonaistalousrikollisuuden tasoon ja rikollisuuden muotoihin vaikuttava tekijä. Piilorikollisuuden laajuuteen vaikuttaa kontrollin taso ja kohdentuminen sekä rikosten kohteiksi joutuneiden ilmoitushalukkuus.

Harmaa talous on Verohallinnossa määritelty toiminnaksi, josta saadusta tulosta ei ole maksettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen johdosta, että toiminta ja tulonmuodostus ovat tapahtuneet viranomaisilta salassa tai niistä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Harmaan talous sisältää määritelmän mukaan myös toimet, joilla verojen perintä on estetty siirtämällä varallisuus säännösten vastaisesti tai todellisuutta vastaamattomilla toimilla velkojien ulottumattomiin.

Jos toiminta ja tulonmuodostus tapahtuvat salassa viranomaisilta tai niistä on annettu väärää tai puutteellista tietoa, syyllistytään toiminnassa yleensä veropetoksiin. Jos taas verojen perintä estetään siirtämällä varallisuus säännösten vastaisesti tai todel-

lisuutta vastaamattomilla toimilla velkojien ulottumattomiin, ovat kyseessä yleensä velallisen rikokset. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta voidaan harmaa talous määritellä em. perusteilla sinänsä lailliseksi taloudelliseksi toiminnaksi, jonka yhteydessä syyllistytään veropetoksiin ja velallisen rikoksiin. Näiden rikostyyppien lisäksi harmaaseen talouteen liittyy yleensä muutakin rikollisuutta, kuten kirjanpitorikoksia ja avustuspetoksia.

Veroviranomaiset ilmoittavat poliisin esitutkintaan verovalvonnan yhteydessä paljastuneet vero- ja velallisen rikokset. Koska nämä rikokset ovat tyypillistä piilorikollisuutta, eivät verovalvonnan yhteydessä paljastuneiden vero- ja velallisen rikosten määrät tai tehtyjen ilmoitusten vuosittaiset vaihtelut välttämättä kuvaa harmaan talouden määrän muutoksia. Harmaan talouden ja siihen sisältyvän piilotyöllisyyden määrää voidaan selvittää ainoastaan makrotason tutkimuksien avulla.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan (Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma) yrityksiin kohdistuneiden talousrikosten vahinkomääräksi on arvioitu 0,7–1,5 mrd. € vuodessa ja harmaan talouden suoranaisiksi verojen ja maksujen menetyksiksi 2–2,5 mrd. €. Jos huomioidaan myös talousrikokset, jotka eivät kuulu kumpaankaan yllä mainittuun ryhmään, on talousrikosten arvioitu kokonaisvahinko yhteiskunnalle 3–5 mrd. € vuodessa.

Verohallituksen mukaan harmaan talouden määräksi on Suomessa arvioitu 4,2 % bruttokansantuotteesta eli yli 5 mrd. € vuodessa. Liljan (Lilja, Reija: Haasteena harmaa talous. Talous ja yhteiskunta 3/2004) mukaan harmaassa taloudessa tehty pimeä työ vastaa n. 80 000 henkilötyövuotta.

Verohallituksen mukaan rakennusalan harmaan talouden arvo oli v. 1998 n. 500–800 milj. € eli 9–16 % alan tuotannosta. Laskennallisesti määrä vastasi 17 000–23 000 henkilötyövuotta. Vastaavasti ravintola-alan harmaan talouden määrä saattoi v. 2002 valmistuneen tutkimuksen mukaan ylittää palattujen palkkatulojen osalta 330 milj. € v. 1999. Tämä vastasi runsasta 21 %:a koko alan tuotannosta ja yli 100 milj. €:n veromenetyksiä vuodessa. Verohallituksella ei ole käytössään uudempaa tutkimustietoa.

### Harmaan talouden torjunta

Verohallitus ei ole asettanut vuosiksi 2000–04 määrällisiä tarkastustavoitteita talousrikollisuuden ja harmaan torjunnalle. Toisaalta Verohallituksen mukaan ilmitullut talousrikollisuus ei välttämättä kuvasta talousrikosten määrää vaan kontrollikoneiston tehokkuutta, koska talousrikollisuus on piilorikollisuutta. Samasta syystä myöskään vaihtelut ilmitulleiden rikosten määrässä eivät ole todiste vaihtelusta näiden rikosten kokonaismäärässä.

Verohallituksen mukaan harmaan talouden tarkastusten tilastoja ei voida pitää kovin täsmällisinä. Tämä johtuu harmaan talouden määritelmästä ja siitä aiheutuvasta rajanveto-ongelmasta harmaan talouden tarkastuskohteiden ja muiden tarkastuskohteiden välillä. Jos taloudellinen toiminta tapahtuu kokonaan verotuksen ulkopuolella, on tarkastuskohde helposti koodattavissa tilastojärjestelmiin harmaan talouden tarkastukseksi. Jos ilmoittamisvelvollisuus pääsääntöisesti täytetään, mutta toiminnassa on joiltakin osin syyllistytty lainvastaisuuksiin, joudutaan helposti rajanveto-ongelmiin.

Verohallituksen mukaan tarkastus- ja maksuunpanotilastojen vuosittaisvaihtelu selittyy osittain tarkastuskertomusten valmistumisajankohdalla. Yhden Konserniverokeskuksen tekemän suuren maksuunpanon osuminen tietylle vuodelle saattaa saada aikaan piikin kyseisen vuoden maksuunpanotilastoon.

Verohallituksen käsityksen mukaan sekä verotarkastus- että maksuunpanotilastoja tulisi tarkastella vuotta pidemmiltä ajanjaksoilta ja harmaan talouden tarkastustilastoja tulisi tarkastella rinnakkain rikosilmoitustilastojen kanssa. Kun harmaan talouden tarkastusten lukumääriä verrataan kaikkien tarkastusten kokonaismääriin, tulee myös ottaa huomioon harmaan talouden tarkastusten työläys. Vuoden 2004 työaikatilaston perusteella harmaan talouden tarkastusten vaatima työmäärä oli keskimäärin 35 henkilötyöpäivää tarkastusta kohden, kun kaikkien tarkastusten vaatima työmäärä oli keskimäärin 21,5 henkilötyöpäivää. Tähän työmäärään tulee rikostapauksissa vielä lisätä työpanos, joka liittyy rikosilmoitusharkintaan, rikosilmoitusten laadintaan sekä

puhevallan käyttöön esitutkinnassa ja oikeudenkäynneissä.

Verohallinto teki v. 2000 yhteensä 5 754 valvontatoimenpidettä ja v. 2004 vastaavasti 5 849. Verohallituksen tarkastusyksiköiden tekemien tarkastusten määrä laski melko selvästi vuodesta 2000 (3 236) vuoteen 2004 (2 996). Alimmillaan tarkastukset olivat v. 2003 (2 943). Valvontakäyntien määrä nousi selvästi vuodesta 2000 (183) vuoteen 2004 (494) samoin kuin vertailutietotarkastusten määrä (v. 2000; 14 ja v. 2004; 120). Verotoimistojen tekemien verotarkastusten määrä laski jokaisena perättäisenä vuotena selvästi vuodesta 2000 (1 975) vuoteen 2004 (1 429). Valvontakäyntien määrä sen sijaan nousi jokaisena perättäisenä vuotena vuodesta 2000 (332) vuoteen 2004 (804). Vuonna 2000 harmaan talouden tarkastuksia oli 709 ja v. 2004 vastaavasti 590. Harmaan talouden tarkastukset sisältyvät edellisiin. Vuonna 2000 pantiin maksuun verotarkastusten perusteella 239 milj. € ja v. 2004 vastaavasti 266 milj. €.

Sisäasiainministeriön tiedotteiden (11.8.2005 ja 16.8.2005) mukaan talousrikosten torjunta on tehostunut. Avoimet talousrikostapaukset vähenivät vuoden 2004 lopusta (1 983) vuoden 2005 kesäkuun loppuun (1 818). Vuonna 2004 saatiin takaisin talousrikoksilla hankittua omaisuutta n. 35 milj. € ja vuoden 2005 kesäkuun loppuun mennessä n. 33 milj. €.

#### *Konserniverokeskus*

Konserniverokeskuksen asiakkaina ovat Suomen suurimmat, kansainvälistä toimintaa harjoittavat konsernit ja suuryritykset, ja Konserniverokeskuksen verovalvonnan painopiste on veroa kerryttävä eli suurten yritysten verovalvonta. Konserniverokeskuksen suorittamien verotarkastusten perusteella tehtyjen maksuunpanojen yhteismäärä oli v. 2004 yli 103 milj. € ja osuus kaikkien verovirastojen suorittamien verotarkastusten perusteella tehdyistä maksuunpanoista 39 %.

Verohallituksen mukaan Konserniverokeskus on omalta osaltaan pyrkinyt ehkäisemään talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Mikäli harmaaseen talouteen viittaavaa tulee esille viraston omien asiakkaiden osalta, tällainen asia tutkitaan. Konserniverokeskus ei asiakaskuntansa rakenteen johdosta itse tee varsinaisia harmaan talouden tarkastuksia. Konserniverokeskuksessa tehtiin kuitenkin v. 2001 160 verotarkastusta ja v. 2004 vastaavasti 179. Konserniverokeskuksen tarkastuksilla saadaan tietoa muiden verovirastojen asiakaskunnasta ja niiden harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Tarkastuksilla tulee esille tapauksia, jotka liittyvät harmaaseen talouteen. Tästä syystä virasto on jatkuvasti luovuttanut tarkastuksilla saamaansa tietoa muiden virastojen käyttöön. Verohallitus toteaa myös, että joissain tapauksissa aineisto on luovutettu muille verovirastoille alihankkijatietojen hyväksikäyttöä varten. Harkinta tietojen luovutuksesta on aina tapauskohtainen.

#### *Suomen yrittäjät ry*

Suomen Yrittäjät korostavat ohjelmassaan (Suomen Yrittäjät, Yrittäjyysohjelma 2003–2007. Helsinki 8.10.2002) epäterveen kilpailun olevan yksi pahimpia yrityksen kehittämisen esteitä. Harmaa talous on merkittävä epäterveen kilpailun syy. Hyvin toimivat markkinat edellyttävät, että markkinoilla toimitaan yhtenäisin ja lainmukaisin pelisäännöin. Suomen Yrittäjät tuomitsevat jyrkästi epäterveen kilpailun, joka perustuu yhteiskunnallisten velvoitteiden suorittamatta jättämiseen.

Suomen Yrittäjien mukaan harmaan talouden keskeinen syy on kireä verotus ja erityisesti ankara työn verotus. Harmaan talouden torjumiseksi on ensisijaisesti pyrittävä muuttamaan rakenteita, jotka johtavat lainvastaiseen käyttäytymiseen. Suomen Yrittäjät näkevät veroasteen alentamisen ja työnantajabyrokratian vähentämisen keinoina harmaan talouden torjunnassa.

Suomen Yrittäjät katsovat lisäksi, että on tärkeää pyrkiä estämään voimassa olevan lainsäädännön vastaista harmaan talouden toimintaa. Viranomaistoimien tulee kohdentua oikein ja niin, että ne eivät haittaa tavanomaista lakeihin ja säädöksiin perustuvaa yritystoimintaa.

### Talousrikosten määrä

Sisäasiainministeriön valtiontilintarkastajille antamat tiedot talousrikosten määristä perustuvat poliisin tulostietojärjestelmään. Vuonna 2000 ilmoitettiin 1 347 talousri-

kosta (ml. tulli). Sen jälkeen talousrikosten määrä kasvoi joka vuosi vuoteen 2003 saakka (1 890), josta se laski v. 2004 selvästi (1 599). Poliisin pääasiallisen ilmoituslähteen, verohallinnon, ilmoitusten lukumäärä pysyi v. 2004 miltei samana kuin aiempinakin vuosina, vaikka ilmoitettujen talousrikosten määrä väheni.

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan vuoden 2004 aikana tapahtunut rikosilmoitusten määrän lasku aiempiin vuosiin verrattuna johtui pääasiallisesti siitä, että sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies että apulaisoikeuskansleri kiinnittivät huomiota vanhoihin, 1990-luvulla tapahtuneisiin talousrikoksiin, joita poliisissa ei vuoteen 2003 mennessä ollut tutkittu. Tämän vuoksi poliisin ylijohto osoitti määrärahan vanhojen juttujen tutkimisesta aiheutuviin ylitöihin ja kehotti yksiköitä tutkimaan ne valmiiksi. Tämä puolestaan johti siihen, etteivät poliisin tutkintayksiköt kyenneet niin laajaan reaaliaikaiseen talousrikostutkintaan kuin aiempina vuosina eikä näin ollen tutkittaessa ilmitulleita juttuja tullut kirjattavaksi.

Lehden (Lehti, Markku: Rikollisuustilanne 2004. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2005) mukaan v. 2004 poliisin tietoon tuli yhteensä 2 393 talousrikosta. Tästä luvusta puuttuu esim. talousrikollisuutena pidettävä petosrikollisuuden osa. Näin laskien ilmi tulleiden talousrikosten määrä kasvoi 3 % edellisestä vuodesta. Kaikista talousrikoksista oli v. 2004 verorikoksia 36 %, kirjanpitorikoksia 30 %, virkarikoksia 20 %, velallisen rikoksia 14 % ja arvopaperimarkkinarikoksia alle 0,5 %.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston valtiontilintarkastajille toimittaman lausunnon mukaan sen käyttämä talousrikoskäsite on määritelty ilmeisesti eri tavalla, kuin Lehden em. selvityksessä. Talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai sitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tapahtuneet verorikokset, kirjanpitorikokset, velallisen rikokset, arvopaperimarkkinarikokset ja osakeyhtiörikokset ovat aina talousrikoksia.

Mikäli mainitut talousrikoksen kriteerit täyttyvät, talousrikoksiksi luokitellaan rikoslain perusteella mm. rikokset julkista taloutta vastaan, elinkeinorikokset ja muut rikoslain mukaiset lahjusrikokset, petokset ja muu epärehellisyys, tieto- ja viestintärikokset, velallisen rikokset, säännöstelyrikokset ja salakuljetukset, työrikokset, ympäristörikokset, aineettomien oikeuksien loukkaukset, arvopaperimarkkinarikokset ja sopimattomaan menettelyyn elinkeinotoiminnassa liittyvät rikokset.

Poliisiosaston mukaan talousrikokseen voidaan syyllistyä myös laiminlyömällä lakisääteisiä, taloudellisia tai muita velvoitteita, kuten verojen maksua tai työturvallisuusmääräyksiä. Talousrikoksella tarkoitetaan myös muunlaista huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä, mm. huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää toimintaa, kuten yksityishenkilön rahanpesua tai maanviljelijöiden avustuspetoksia. Huomattavalla taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan euromäärää, jonka perusteella kyseinen rikostyyppi yleensä katsotaan törkeäksi.

Poliisiosasto toteaa edelleen, että hotellipetokset, pankki- ja luottokorttipetokset, vakuutuspetokset, työttömyys- tai sosiaaliturvan väärinkäyttö, pimeä työ, muut petokset, kavallukset tai väärennökset, tieto- ja viestintärikokset, rekisterimerkintärikokset tai velallisen rikokset eivät ole talousrikoksia, elleivät ne tapahdu yritystoimintaan rinnastettavassa, huomattavaan taloudelliseen etuun tähtäävässä toiminnassa.

Poliisiosasto korostaa, että jos rikollinen toiminta koostuu useista osateoista, talousrikos muodostuu tekojen kokonaisuudesta, ei yksittäisten osatekojen määrästä.

Verohallituksella ei ole tiedossaan selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin esittää arvio talousrikollisuuden kokonaismäärästä Suomessa ja varsinkaan tämän määrän vaihteluista vuositasolla. Verohallitus korostaa, että talousrikosten kokonaismäärää voidaan yrittää selvittää vain tieteellisillä tutkimuksilla, joiden lopputulokset ovat arvioita, joissa virhemarginaali voi olla suuri.

Sisäasiainministeriö arvioi järjestäytyneen talousrikollisuuden pysyneen v. 2000–04 samalla tasolla samoin kuin järjestäytyneiden rikollisryhmien määrän, joiden

päätoimialana on talousrikollisuus, säilyneen yhdeksänä. Sen sijaan järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien henkilöiden talousrikosten määrä nousi selvästi vuosien 2003 ja 2004 välillä. Keskusrikospoliisin loppuraportista (Järjestäytyneen rikollisuuden seuranta ja rikosanalyysitoiminnan kehittäminen -hankkeen loppuraportti. Keskusrikospoliisi. Rikostietopalvelu/JR-yksikkö. RTP/2643/212/05. 4.3.2005.) ilmenee, että järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvat syyllistyivät 183 rikokseen vuoden 2004 aikana. Talousrikosnimikkeet kytkeytyvät usein toisiinsa (esim. törkeä veropetos ja kirjanpitorikos), mutta mahdollisia tekokokonaisuuksia raportissa ei ole eritelty eikä tekotapojen yhteyttä muuhun rikollisuuteen ole analysoitu. Raportista ei ilmene sitä, onko rikokset tehty yksityishenkilöinä vai osana rikollisryhmän toimintaa.

Sisäasiainministeriön raportin (Talousrikostutkinnan tila, sisäinen turvallisuus 37/2004) mukaan v. 1998 rikollisryhmiin kuuluvien henkilöiden tekemiksi epäiltyjä talousrikoksia oli 76 ja v. 2003 jo 213. Vastaavasti rahanpesun selvittelykeskuksen saamat ilmoitukset yli kymmenkertaistuivat vuodesta 1999 (248) vuoteen 2003 (2 716). Lähitulevaisuuden vakavimmat Suomeen kohdistuvat rikollisuusuhat johtuvat Viron ja Venäjän organisoidun rikollisuuden harjoittamasta suurimittaisesta ja monimuotoisesta talousrikollisuudesta. Merkittävä uhkatekijä on lähialueiden rikollisryhmien voimakas pyrkimys ja kyky tunkeutua yhteiskunnan laillisiin rakenteisiin. Ryhmien jäsenillä on vaikuttavia asemia ja yhteyksiä myös laillisessa taloudessa ja muussa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Tämä mahdollistaa taloudelliseen ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisen ja avaa hyvät edellytykset käyttää yrityksiä ja muita yhteiskunnan tarjoamia mahdollisuuksia rikollisten suunnitelmien toteuttamiseen.

Sisäasiainministeriön mukaan talousrikokset keskittyvät Etelä- ja Länsi-Suomen läänin suurimpiin kaupunkeihin, mutta erityisesti pääkaupunkiseudulle, jossa ilmenee n. 40 % kaikista tapauksista. Näiden vahinkoarvo on 2/3 koko valtakunnan vahinkoarvosta. Talousrikosten tutkintafoorumi määräytyy pääsääntöisesti tutkinnan kohteena olevan yrityksen kotipaikan mukaisesti.

Sisäasiainministeriö arvioi valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä talousrikosten ulkomaalaista alkuperää käyttämällä rikoksista epäiltyjen ulkomaalaisten osuutta. Laskelmassa olivat mukana kaikki kirjanpitorikoksista, veropetoksista, törkeistä veropetoksista, törkeistä petoksista sekä velallisen epärehellisyydestä epäillyt, kukin yhden kerran vuoden aikana riippumatta siitä, onko heitä epäilty yhdestä vai useammasta rikoksesta. Poliisin tutkimien rikosten osalta tämä epäiltyjen ulkomaalaisten osuus liki kaksinkertaistui vuodesta 2000 (3,6 %) vuoteen 2004 (6,9 %). Veropetosrikoksista epäiltyjen ulkomaalaisten osuus oli poliisin ja tullin laskelmassa n. 15 % ja se oli kaikkina vuosina 2000–04 likimain samalla tasolla.

## Tutkinnan voimavarat

Tutkinnan voimavarojen seurannan tila vaihtelee lääninhallitusten poliisiosastoissa. Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosastolla ei ollut v. 2000–04 käytössään seurantajärjestelmää, josta tiedot olisivat olleet keskitetysti saatavissa.

### *Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto*

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston tiedot perustuvat sellaisille poliisilaitoksille tehtyyn kyselyyn, joilla oli päätoimisia talousrikostutkijoita v. 2000–04.

Etelä-Suomen läänissä oli päätoimisia virkoja v. 2000 talousrikostutkinnassa 94 ja v. 2004 vastaavasti 101. Vuonna 2000 viroista oli täyttämättä 9 ja v. 2004 vastaavasti 12. Täyttämättömät virat olivat Espoon, Lohjan ja Vantaan poliisilaitosten alueilla. Vuonna 2004 Espoon poliisilaitoksen 32 virasta oli täyttämättä 4, Lohjan 2 virasta yksi ja Vantaan 25 virasta 7. Espoon, Lohjan ja Vantaan poliisilaitosten mukaan virkoja oli täyttämättä, koska määrärahat eivät riittäneet. Toinen syy oli se, että halukkaita tai kelpoisia hakijoita talousrikostutkintatehtäviin ei ole ollut riittävässä määrin. Espoon poliisilaitos korostaa, että uuden palkkausjärjestelmän mukainen vaativuusluokkaetu ja talousrikostutkinnan lisä toivat pienen hetkellisen piristyksen. Nyt halukkuus hakeutua alalle on selvästi hiipunut. Espoon poliisilaitoksen toiminta-alue on läntisil-

tä osiltaan vahvasti ruotsinkielinen ja laitos katsoo, että yksikössä ei ole riittävästi ruotsinkielellä tutkintatehtäviä hoitamaan kykeneviä henkilöitä.

Etelä-Suomen läänin poliisijohdon arvion mukaan talousrikostutkijoita tarvitaan lisää pääkaupunkiseudulle 7 henkeä Espoon ja Vantaan poliisilaitoksiin ja muihin läänin tutkintayksiköihin 5 henkeä. Lääninhallituksen poliisiosasto korostaa, että poliisin on järjestettävä uskottava liiketoimintakiellon valvonta, mikä edellyttää lisää tutkintahenkilöstöä. Tietoteknologiarikollisuus on lisääntymässä ja sen tutkiminen vaatii alan erityisosaamista. Poliisiosasto katsoo, että tutkintajonojen purkamista pääkaupunkiseudulla ja Kaakkois-Suomen alueella on jatkettava ja lisättävä reaaliaikaisen tutkinnan mahdollisuutta. Poliisilaitosten antamien selvitysten mukaan talousrikoksissa on ollut kansainvälinen yhteydenotto ulkomaisiin viranomaisiin 10–25 %:ssa tapauksista ja kansainvälisen osion sisältävien rikosten määrä on kasvussa.

### *Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto*

Länsi-Suomen läänissä oli päätoimisia virkoja v. 2000 talousrikostutkinnassa 63,5 ja v. 2004 vastaavasti 69. Mahdollisesti täyttämättä jääneistä viroista ei ole tietoa. Läänin alueella on kyetty vähentämään avoinna olevien talousrikosilmoitusten määrää vuoden 2002 tasosta (avoinna 677) vuoteen 2004 selvästi (avoinna 473) pääosin ylitöillä. Poliisiosasto esittää, että läänin nykyisillä, uudelleen organisoiduilla talousrikostorjunnan voimavaroilla pystytään lyhentämään keskimääräistä tutkinta-aikaa ja pienentämään avoinna olevien talousrikosilmoitusten määrää nykyisestä.

Poliisiosasto korostaa, että reaaliaikainen tutkinta on ratkaiseva rikoshyödyn takaisinsaannin kannalta. Rikosten monimutkaistuminen ja siitä johtuva tutkinnan vaikeutuminen asettavat erityisesti henkilöstövoimavarojen laadulle (mm. koulutus sekä laskentatoimen ja kirjanpidon erityisosaaminen) poikkeuksellisia vaatimuksia. Kokeneiden tutkijoiden ikärakenteen takia huomattava osa läänin talousrikostutkijoista siirtyy eläkkeelle lähivuosina. Poliisiosasto korostaa erityisesti, että rikosten tutkinnan vaikeutuminen ja kokeneiden tutkijoiden eläkkeelle siirtyminen pidentävät vääjäämättömästi tutkinta-aikoja ja kasvattavat avoinna olevien talousrikosten määrää. Poliisiosasto katsoo, että avoinna olevien rikosilmoitusten määrää tulee pyrkiä pienentämään n. 300 jutun tasolle ja että talousrikostutkintaan tarvitaan lisää voimavaroja. Läänin poliisijohdon arvion mukaan lääniin tarvitaan lähivuosina 5–6 uutta talousrikostutkinnan virkaa, jotta tutkinta-aikoja voidaan edelleen lyhentää lähemmäksi tavoitetta ja tutkimatta olevia tapauksia edelleen vähentää. Samalla myös eräät määräaikaisina olevat talousrikostutkinnan virat tulee läänin poliisijohdon mielestä vakinaistaa.

### *Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto*

Itä-Suomen läänissä oli päätoimisia virkoja v. 2000 talousrikostutkinnassa 16 ja v. 2004 vastaavasti 17. Tällä hetkellä talousrikosyksikössä ei ole yhtään avointa virkaa. Läänin poliisitoimen taloudellisen tilanteen vakauttamiseksi jätettiin suuri määrä virkoja avoimiksi v. 1998–2003, ja keväällä 2004 lakkautettiin yhtensä 115 avointa virkaa. Poliisiosasto katsoo, että tavanomaisesta talousrikostutkinnasta poliisilaitosten tulisi vastata itse omalla toimialueellaan. Käytännössä poliisilaitosten talousrikostutkinta on ollut hyvin vähäistä. Talousrikosjuttujen määrä ja laatu huomioon ottaen talousrikosyksikön henkilöstön määrä on tällä hetkellä tasapainossa ja toiminnalliset tulokset ovat viime vuosien aikana olleet valtakunnallista kärkitasoa.

### *Oulun lääninhallituksen poliisiosasto*

Oulun lääninhallituksen poliisiosaston mukaan päätoimisia virkoja oli v. 2000 talousrikostutkinnassa 16 ja v. 2004 vastaavasti 18. Läänissä ei ole täyttämättömiä virkoja. Vuonna 2005 alueelliseen talousrikosyksikköön saatiin lisää kaksi tutkijaa. Lääninhallituksen poliisiosasto katsoo, että v. 2006 olisi välttämätöntä saada yksikköön tutkintasihteeri, jolloin henkilöstön kokonaismäärä olisi 21, mikä olisi poliisiosaston mukaan riittävä. Poliisiosasto korostaa, että kaikki vakavat talousrikokset ja rikoshyödyn jäljittäminen tulisi saattaa yhden johdon alaisuuteen ja yksiköstä tulisi tehdä säädösmuutoksella itsenäinen. Nykyisin talousrikosyksiköllä on liian monta johtajaa, koska johtajina toimivat sijoituspaikkakuntien poliisipäälliköt.

Poliisiosasto myös toteaa, että läänin paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin talousrikostutkijoiden yhteistyö olisi edistysaskel.

### *Lapin lääninhallituksen poliisiosasto*

Lapin lääninhallituksen poliisiosaston mukaan talousrikostutkinnassa toimi v. 2000 oman toimen ohella tutkinnanjohtaja, 3 talousrikostutkijaa ja 2 rikoshyödyn jäljittämiseen keskittynyttä tutkijaa. Poliisiosasto sai v. 2004 yhden talousrikostutkijan lisää. Lääninhallituksen poliisiosasto pitää tilannetta talousrikostutkintaryhmässä tällä hetkellä varsin kohtuullisena. Poliisiosasto katsoo keskeisimmäksi puutteeksi päätoimisen tutkinnan johtajan, jonka tarve tulee korostumaan, kun talousrikostutkintaryhmän toimenkuvaa laajennetaan kattamaan koko lääni.

### *Helsingin kihlakunnan poliisilaitos*

Helsingissä oli talousrikostutkinnassa henkilöstöä vuoden 2000 lopussa 61 ja vastaavasti vuoden 2004 lopussa 57. Maaliskuun lopussa 2005 henkilöstöä oli 63. Enimmillään talousrikostutkijoiden määrä oli v. 1997 (10 tutkinnanjohtajaa ja 58 tutkijaa) ja pienimmillään 2003 (6+27). Poliisilaitos laskee talousrikostutkijoihin myös atk-rikostutkintaa ja rikoshyödyn jäljittämistä tekevät poliisimiehet. Vuosina 2000–02 rekrytointeja oli vuosittain 1–3, mutta poistuma tätä suurempi. Vuosina 2002 ja 2003 voitiin palkata vain yksi uusi työntekijä laitoksen rahapulan vuoksi, vaikka poistuma pelkästään v. 2003 oli 10 tutkijaa ja tutkintasihteeri. Vuonna 2003 henkilöstön väheneminen johtui pääasiassa siirtymisestä muualle. Uuden palkkausjärjestelmän johdosta tutkijoita siirtyi paremmin palkattuihin tehtäviin erityisesti keskusrikospoliisiin.

Talousrikosten määrä on Helsingissä ollut moninkertainen muihin pääkaupunkiseudun tutkintayksiköihin verrattuna. Tämä johtuu Helsingin asemasta elinkeinoelämän keskuksena. Helsinkiin on rekisteröity yli 100 000 yritystä Suomen vajaasta 270 000 rekisteröidystä yrityksestä. Talousrikosasioita tuli tutkintaan v. 2000 219, v. 2001 185, v. 2002 279, v. 2003 448 ja v. 2004 254.

Helsingissä on aina ollut poikkeuksellisen suuritöisiä talousrikos- ja muita talousrikostutkijoiden ammattitaitoa vaativia tapauksia. Helsingissä tutkitaan valtaosa pörssirikoksista, jotka ovat vaikeasti selvitettäviä erityisesti näytön kannalta ja vaativat erityisosaamista, kuten esim. oikeudellista ja kaupallista koulutusta. Helsingissä tutkitaan myös työläitä ja vaikeasti selvitettäviä virkarikoksia, joita ei kuitenkaan luokitella talousrikoksiksi mutta joiden tutkinta edellyttää talousrikostutkijoiden ammattitaitoa. Virastoja ja virkamiehiä on moninkertainen määrä verrattuna muihin kuntiin. Helsingin poliisilaitoksessa hoidetaan enemmän virka- ja oikeusapuasioita kuin missään muussa yksikössä. Erityisen työläitä ovat viime vuosina olleet Venäjän, Itä-Euroopan ja Baltian maiden oikeusavut. Tulevaisuudessa liiketoimintakieltoon määrättyjen määrä kasvaa edelleen, jolloin valvontaan on lisättävä henkilöstöä.

Helsingin poliisilaitos on talousrikostutkijoita kouluttava yksikkö, minkä vuoksi henkilöstön vaihtuvuus on suurta. Yksikön tutkijoiden työajasta on aina kulunut merkittävä osa koulutukseen, mikä on ollut kuitenkin perusteltua. Poliisilaitoksen ongelmana on, että valmiiksi koulutettu ja perehdytetty siirtyy muualle töihin liian usein ja keskeneräiset tapaukset jäävät muiden hoidettavaksi. Poliisilaitoksen mielestä olisi tärkeää, että tämä huomioitaisiin jatkossa henkilöstösuunnittelussa ja rahoituksessa.

Helsingin poliisilaitoksessa on turvattu huononkin henkilöstötilanteen aikana reaaliaikainen tutkinta. Vuodesta 2000 lähtien reaaliaikaista tutkintaa varten on toiminut ryhmä, joka tutkii pelkästään reaaliaikaisia talousrikosasioita erityisen tiiviissä yhteistyössä verottajan kanssa. Reaaliaikaista tutkintaa tehdään myös muissa talous- ja omaisuusrikosyksikön jaoksissa. Toisaalta kaikkiin poliisin ja verottajan tiedossa oleviin reaaliaikaisiin talousrikoksiin ei tällä hetkellä voida nykyisillä voimavaroilla puuttua.

Tällä hetkellä avointen rikosilmoitusten määrä on lievässä laskussa, koska tutkintaan tulee vähemmän talousrikosasioita kuin niitä valmistuu. Tutkinnan tehostamistoimien ja selvästi paremman henkilöstötilanteen sekä tehtyjen ylitöiden johdosta v. 2004 valmistui yhteensä 381 talousrikosjuttua, kun tutkintaan tuli samaan aikaan 254 juttua. Helsingin poliisilaitoksen mukaan talousrikollisuus ei ole kuitenkaan vähenemässä, ja tapausten paljastamiseen

on tulevaisuudessa suunnattava enemmän voimavaroja.

*Keskusrikospoliisi*

Keskusrikospoliisi seuraa talousrikostutkinnan voimavaroja henkilötyövuosina ja talousrikostorjuntatyötä tekevien määränä. Vuonna 2001 tutkintaan käytettiin 85 htv ja v. 2004 vastaavasti 97 htv. Talousrikostorjuntatyössä oli v. 2001 yhteensä 142 työntekijää, joista rahanpesukeskuksessa 19. Vastaavasti v. 2004 työntekijöitä oli 164, joista rahanpesukeskuksessa 22.

Keskusrikospoliisin talousrikostutkinnan tehtävänä on vastata kaikkein vakavimpien ja yhteiskunnan toimintojen kannalta haitallisimpien talousrikosten tutkinnasta. Näihin kuuluvat myös viime vuosina paljastuneet sellaiset talousrikokset, joiden tekijät ovat kuuluneet järjestäytyneisiin rikollisryhmiin tai ovat toimineet järjestäytyneen rikollisryhmän tavoin. Vaikka järjestäytynyt rikollisuus ymmärretään tavallisesti huumausaineiden välittämiseen liittyvänä toimintamuotona, on tosiasia, että rikollisen toiminnan työnjako on tiivistynyt ja huumausaine- ja talousrikollisuuden yhteydet ovat lisääntyneet. Keskusrikospoliisi korostaa, että kansainvälistymiskehityksen johdosta tutkinta on vaikeutunut, tutkinta-ajat pitkittyneet ja tutkintakustannukset kasvaneet. Selvitystyö vaatii rikollisen toiminnan luonteen vuoksi huomattavan paljon resursseja.

Keskusrikospoliisille tarjotaan jatkuvasti enemmän vakavia talousrikoksia tutkintaan kuin sen on mahdollista tutkia, koska paikallispoliisilla ei useinkaan ole käytännön mahdollisuuksia sitoa useaa tutkijaa samaan tutkintaan pitkäksi ajaksi. Keskusrikospoliisi korostaa, että sillä tulee olemaan jo lähitulevaisuudessa nykyistä enemmän tarpeita saada henkilöresursseja talousrikosten tutkintaan ja rikoshyödyn jäljittämiseen.

## Muut talousrikosten selvittämistä vaikeuttavat ja helpottavat tekijät

*Piilorikollisuus ja ilmoittamishalukkuus*

Sisäasiainministeriö esittää kaksi arvioita erilaisia tutkimuksia käyttäen piilorikollisuuden määrästä. Kotimaisen ja ulkomaisen kirjallisuuden perusteella piilorikollisuuden voidaan arvioida olevan n. 90 % kaikesta talousrikollisuudesta. Toinen arvio perustuu Jokisen ym. (Jokinen – Häyrynen – Alvesalo: Yritykset talousrikollisuuden uhreina; Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 19/2002) tutkimustuloksiin. Jos rikoksista havaitaan 10 % ja havaituista ilmoitetaan 10 %, on piilorikollisuuden määrä huomattavasti ensimmäistä arviota suurempi.

Jokisen ym. mukaan vähiten ilmoitettiin omaan yritykseen kohdistuneista yritysvakoilusta (2,1 %) ja tietomurroista (5,5 %). Vähäistä ilmoittaminen oli myös rekisterimerkintärikoksista, työturvallisuus- ja työsuojelumääräysten rikkomisista, kilpailumenettelyrikoksista, lahjonnasta, kirjanpitorikoksista, tuoteturvallisuusrikoksista, kaksoislaskutuksesta, liiketoimintakiellon rikkomisesta ja tullinormien kierrosta.

Eniten ilmoitettiin omaan yritystoimintaan kohdistuneista, ulkomailta tulevista tarjouksista (esimerkiksi ns. nigerialaiskirjeet) 27,7 % ja telemarkkinointi-, postimyynti- ja rahankeräyspetoksista 22,6 %. Suhteellisen paljon ilmoituksia tehtiin myös verojen ja maksujen välttämisestä ja yritystukiin tai avustuksiin liittyvistä väärinkäytöksistä.

Sisäasiainministeriön mukaan ilmoittamishalukkuus vaihtelee yrityksen koon mukaan. Mitä suuremmasta yrityksestä oli kysymys, sitä enemmän ilmoituksia oli tehty. Sisäasiainministeriö korostaa, että pienten yritysten vähäinen ilmoittamishalukkuus on erittäin tärkeä näkökohta, koska suurin osa suomalaisista yrityksistä on pieniä. Talousrikosten ilmoittamishalukkuutta heikentää myös talousrikosten abstrakti luonne. Talousrikokseen syyllistyminen on erikseen todistettava, joskus pitkän, hankalan ja joihinkin perinteisiin rikoksiin verrattuna epävarmemman tapahtumaketjun kautta. Prosessin onnistumiseen ei välttämättä luoteta yritystasolla, ja siksi vaivasta päätetään luopua ennen toimenpiteiden aloittamista. Ilmoittamishalukkuutta vähentävät näytön vaikeus, ilmoittamisen kokeminen hyödyttömäksi, oman ajan ja taloudellisten voimavarojen puute ja epävarmuus siitä, onko kysymyksessä rikos. Epävarmuutta luo tiedon puuttuminen käytännön toiminnan tasolla ja rikosten todentamisen hankaluus.

Sisäasiainministeriön mukaan maineen tai asiakkaiden menetyksen pelko, rikok-

sentekijän mahdolliset vastatoimet ja ilmoittamisen tuntuminen sopimattomalta ovat seikkoja, joiden on arvioitu alan tutkimuskirjallisuudessa vähentävän kohtalaisesti ilmoitushalukkuutta. Niiden vaikutuksesta kertoo se, että tärkein poliisille ilmoittamisen helpottamiseksi nimetty tekijä oli nimettömänä ilmoittaminen. Ilmoittamisesta voi olla haittaa yrityksen imagolle, jonka turvaaminen on yrityksen tärkeä intressi.

Jokisen ym. tutkimuksen mukaan poliisille ilmoittamista helpottavat seuraavat tekijät: Yritykset toivoivat, että ilmoituksesta seuraisi toimenpiteitä ja että olisi yksi selkeä viranomainen tai poliisin asiantuntija, jolle ilmoituksen voisi tehdä. Viranomaisten ja erityisesti poliisin toimintaa haluttiin pääsääntöisesti tehostaa ja parantaa voimavaroja lisäämällä. Poliisilta toivottiin hiljaista tutkintaa. Ilmoittamisen helpottamisen katsottiin vaativan laajoja yhteiskunnallisia parannuksia, ja koko oikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuuden paranemista pidettiin tärkeänä. Yrityksissä toivottiin, että talousrikokset tuomittaisiin yleisesti. Joidenkin yritysten mielestä talousrikokset olivat jollain tavalla hyväksyttyjä ilmiöitä, mikä ei kannusta ilmoittamiseen.

### *Kiinnijäämisriski*

Sisäasiainministeriön mukaan kiinnijäämisriskiin vaikuttavat tietoisuus rikoksen tapahtumisesta, halu tehdä rikosilmoitus sekä valvontaviranomaisten resurssit ja tehokkuus. Tietoisuutta rikoksen tapahtumisesta voidaan lisätä sekä yleisöön kohdistuvalla tiedottamisella että viranomaistoiminnassa tapahtuvalla tiedonhallinnalla, tutkimus- ja analyysitoiminnalla ja koulutuksella. Kiinnijäämisriskiin vaikuttaa laajemmalla tasolla myös kontrolli- ja sääntelyjärjestelmien rakenne ja toimivuus.

Yksityisiin tahoihin kohdistuvissa rikoksissa, esim. petoksissa kiinnijäämisriski on korkeampi, koska rikoksen kohteeksi joutuneet tietävät useimmiten joutuneensa uhriksi ja ilmoittavat rikoksesta herkemmin viranomaisille. Valtion varoihin kohdistuvissa rikoksissa, kuten vero- tai avustusrikoksissa kiinnijäämisriski on selvästi pienempi, koska ne paljastuvat pääsääntöisesti vain erityisvalvonnassa. Perusvalvonnassa niitä havaitaan tuskin lainkaan.

### *Viranomaisten yhteistyö ja tietojenvaihto*

Sisäasiainministeriö katsoo poliisin ja syyttäjätoimen yhteistyön olevan talousrikostutkinnassa olevan erittäin hyvää. Pääkaupunkiseudun talousrikosasioiden esikäsittely -yksikössä poliisin tutkinnanjohtaja ja Valtakunnansyyttäjänviraston määräämä talousrikossyyttäjä tekevät yhdessä poliisiyksiköiden toimittamiin talousrikosjuttuihin tutkintasuunnitelmat sekä rajaavat jo valmiiksi tutkittavat asiat. Poliisin ylijohdon talousrikosyksiköihin tekemien kenttäkäyntien perusteella myös muualla maassa poliisin ja syyttäjän yhteistyö toimii hyvin. Myös poliisin ja ulosottoviranomaisten yhteistyö on sujuvaa ja kitkatonta.

Verohallinnon kanssa yhteistyö sujuu vakiintuneiden yhteistyömuotojen mukaisesti. Ongelmana poliisin ja verottajan keskinäisessä toiminnassa on toimenpiteiden ajoittamiseen aika ajoin liittyvät ongelmat. Pitkään kestävä verotarkastus aiheuttaa sen, että esitutkinta ei etene. Ongelmana sisäasiainministeriö näkee myös sen, että yhteisen kohdevalinnan puuttuminen heikentää viranomaisvalvonnan vaikuttavuutta.

Sisäasiainministeriön mukaan tapauskohtaisen tiedon vaihdossa poliisin, verohallinnon ja ulosoton välillä ei ole juridisia ongelmia. Viranomaisilla ei ole kuitenkaan vakiintuneita menettelyjä tapauskohtaisten tietojen vaihtamiseksi. Yhdenmukainen tiedonvaihto on poikkihallinnollisesti järjestämättä käytännön tasolla, mikä johtaa siihen, että toiminta, tulokset ja tietosuoja kärsivät.

Sisäasiainministeriö katsoo, että erityinen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatietojärjestelmä mahdollistaisi keskeisten talousrikostorjuntaviranomaisten välillä tiedonvaihdon riittävän laajasti. Järjestelmä sopisi hyvin tapauskohtaiseen tiedonvaihtoon. Koska nykylainsäädäntö ei mahdollista yhteistä analyysitietokantaa eri viranomaisille, tulee kehittää keskeisille talousrikostorjuntaviranomaisille yhteensopivat järjestelmät.

Julkisten tukien ja lupaviranomaisten osalta tapauskohtaisessa tiedonvaihdossa on juridisia ongelmia mm. kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Tekesin kanssa, koska kansallisiin tukiin liittyvissä asioissa on mahdollista saada verotietoja ainoastaan tuensaajasta.

Sisäasiainministeriön mukaan myös viranomaisten välisessä analyysitoiminnassa on tietojen vaihtoon liittyviä juridisia ongelmia. Talousrikostorjuntaa edistäisivät laajemmat mahdollisuudet ja oikeudet tiedonsaantiin ja käsittelyyn sekä tiedon jakamiseen eteenpäin. Nykymuotoinen laki ei salli tätä.

Sisäasiainministeriön mukaan massatietojen luovuttamisen kielto poliisi- ja verohallinnon välillä on tällä hetkellä merkittävin tiedonvaihdon juridinen ongelma, minkä seurauksena jää paljastumatta erittäin merkittävä määrä talousrikoksia. Nykyiset säädökset mahdollistavat ainoastaan tapauskohtaisen tiedonvaihdon ja analyysin yksittäistapauksesta. Viranomaisten yhteistä kohdevalintaa ei nykyisten tiedonvaihtosäädösten vuoksi tehdä parhaalla mahdollisella tavalla. Sisäasiainministeriö katsoo, että sähköinen tiedonvaihto eri viranomaisten välillä tulisi mahdollistaa.

Sisäasiainministeriön mukaan talousrikokset tulisi nostaa rikostorjunnan kansalliseen kohdevalintamenettelyyn, nk. maalitoimintaan myös alueellisella tasolla. Maalitoiminnassa kohteet valitaan poikkihallinnollisesti viranomaisyhteistyössä. Maalitoiminta-ajattelu olisi levitettävä poliisista myös muiden viranomaisten alueellisiin yksiköihin viranomaisyhteistyön koordinoimiseksi ja talousrikostorjunnan vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Nykymuodossaan viranomaisten yhteiset toimet eivät aina saavuta sitä yhteistyön tasoa, jota vahvasti poikkihallinnollisuuteen pohjautuva talousrikostorjunta tarvitsee menestyäkseen. Toimintamallin kehittäminen talousrikosten torjunnan tehostamiseen pyrkivässä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa (VIRKE) toisi merkittävää lisäarvoa rikosten ennalta ehkäisemiseen, kohdevalintaan ja paljastavaan toimintaan. VIRKE-projektiin osallistuvat verohallinto, poliisi, tullihallinto ja Helsingin ulosottovirasto. Sen vastuuministeriönä on valtiovarainministeriö.

Sisäasiainministeriö katsoo, että rikostapausten yhteydessä tulisi hyödyntää enemmän rikoshyödyn jäljittämisryhmien asiantuntemusta. Esitutkintalaki edellyttää poliisilta rikoshyödyn jäljittämistä jokaisen rikosjutun yhteydessä, mikä edellyttää puolestaan aktiivista viranomaisyhteistyötä, erityisesti verohallinnon ja ulosottohallinnon kanssa ja panostamista tiedonvaihtoon. Poliisin talousrikosanalyysijärjestelmän kehittäminen on käynnistetty v. 2003 ja järjestelmä saataneen valmiiksi vuoden 2005 loppuun mennessä.

### *Pääkaupunkiseudun talousrikosten selvittelykeskus*

Selvittelykeskuksen päätarkoituksena on varmistaa, että yksittäisen talousrikosasian esitutkinta aloitetaan etukäteen tehdyn suunnitelman mukaisesti ja että talousrikosasiat saavat pääkaupunkiseudulla yhdenmukaisen ja nopean käsittelyn riippumatta siitä, missä yksittäisen rikoksen katsotaan tapahtuneen. Yksikön päätehtäväalueeseen kuuluvat talousrikosjuttujen sisällöstä johtuvat, tutkinnan alustavaan rajaamiseen, kiireellisyyden arvioimiseen ja rikosvastuun kohdentamiseen liittyvät valmistelutoimet, joiden perusteella laaditaan alustava suunnitelma talousrikosten esitutkinnan toimittamiseksi yhdenmukaisesti kaikissa pääkaupunkiseudun tutkintayksiköissä. Mainituilla toimenpiteillä pyritään lyhentämään talousrikosten tutkinta-aikoja merkittävästi.

Sisäasiainministeriön mukaan selvittelykeskuksen toimintaan osallistuvat syyttäjälaitoksen edustaja Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirastosta ja Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston erikoisperintäyksikön edustaja. Sisäasiainministeriön mukaan Verohallinto nimeää yhdyshenkilönsä piakkoin.

Verohallituksen käsityksen mukaan verohallinnon, poliisin, syyttäjien sekä ulosottohallinnon yhteistyö toimii vakiintuneissa muodoissaan hyvin. Pääkaupunkiseudun talousrikosten selvittelykeskuksen toiminta käynnistyi alkuvuodesta 2005. Selvittelykeskuksen ja Uudenmaan veroviraston yhteistyön toimintamallista sovittiin 17.3.2005 pidetyssä neuvottelussa, jossa ei esiintynyt eriäviä käsityksiä verohallinnon roolista suhteessa selvittelykeskukseen. Sovittu yhteistyö perustuu yhteyshenkilöverkostoon. Osapuolet eivät nähneet tarvetta verohallinnon edustajan sijoittamiseen selvittelykeskukseen, koska Uudenmaan verovirasto n vireille saattamien rikosjuttujen paras asiantuntemus on rikosilmoituksen tehneellä asianvalvojalla ja verotarkastuksen suorittaneilla verotarkastajilla. Muiden kuin verohallinnon vireille saattamien velallisen

rikoksia koskevien juttujen osalta yhteistyö hoidetaan siten, että selvittelykeskus lähettää listan rikosasioista Uudenmaan verovirastoon, joka selvittää ja ilmoittaa, tekeekö virasto vielä asiasta erillisen verorikosilmoituksen.

Verohallitus toteaa viranomaisten yhteisen riskianalyysitoiminnan olevan varsin vakiintumatonta ja siihen liittyvien lainsäädännöllisten kysymysten osin tulkinnanvaraisia. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja riskianalyysin kehittämiseen liittyviä ehdotuksia sisältyy valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelmaan sekä valmisteltavana olevaan neljänteen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaan.

Verohallitus pitää merkittävimpänä talousrikosten selvittämistä ja rikoshyödyn jäljittämistä edistävänä seikkana vakiintunutta ja kenttätasolla toimivaa viranomaisyhteistyötä. Suurimmat vaikeudet ja haasteet liittyvät talousrikostutkinnan voimavarojen riittävyyteen, rikosprosessin kestoon sekä talousrikollisuuden kansainvälistymiseen.

### *Vertailutietojen saatavuus luottolaitoksilta*

Verohallituksen mukaan pankkien merkitys kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonnan lähteenä on kasvanut, koska ulkomaisten etävälittäjien osuus Helsingin pörssin liikevaihdosta on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 2000 etävälittäjien osuus oli 14 % ja v. 2004 jo 50 %. Verohallinto ei saa tietoa etävälittäjien tekemistä kaupoista.

Verohallitus totesi v. 2002 valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa, että kansainvälisen sijoitustoiminnan verovalvontaa voitaisiin tehostaa, jos lainsäädäntö sallisi suomalaisissa pankeissa ja luottolaitoksissa suoritettavat vertailutietotarkastukset. Vertailutietotarkastuksilla pystyttäisiin kontrolloimaan alkusijoitusten, lisäsijoitusten ja voittojen mahdollisten kotiuttamisten kautta kansainvälistä sijoittamista. Tämä ei tällä hetkellä esim. Ruotsista poiketen ole Suomessa mahdollista.

Sisäasiainministerin 15.4.2004 asettama poikkihallinnollinen työryhmä esitti loppuraportissaan, että verotusmenettelylakia tulisi muuttaa siten, että se mahdollistaisi verottajalle vertailutietototarkastukset rahoituslaitoksissa.

## Saatuja lausuntoja

### *Sisäasiainministeriö*

Sisäasiainministeriön poliisiosasto korostaa lausunnossaan talousrikostorjuntaan liittyviä tehostamistoimia, joita on toteutettu syksyn 2003 ja kesäkuun 2005 välisenä aikana. Näitä tehostamistoimia olivat: 1) talousrikostorjunta sisällytettiin sisäisen turvallisuuden ohjelmaan, 2) valtioneuvoston tietoisuutta ja aktiivisuutta lisättiin talousrikollisuudesta ja sen torjunnasta, 3) ministeriö käytti sisäisesti lisärahoitusta talousrikostorjuntaan, 4) talousrikostorjunta otettiin painopistealueeksi v. 2005, 5) v. 2004 perustettiin pimeän ulkomaisen työvoiman väärinkäytön valvonta- ja tutkintayksikkö, jolle osoitettiin lisää voimavaroja v. 2005, 6) talousrikostutkijoiden palkkausta kehitettiin, mikä selvästi paransi työvoiman saatavuutta, 7) talousrikosjutut otettiin mukaan ns. maalitoimintaan, 8) talousrikostutkintaa vahvistettiin v. 2004 ja 2005 perustetuilla 29 lisäviralla, 9) talousrikostutkintatyöhön osoitettiin tehostamisrahaa, 10) poliisin ylijohto teki kenttäkäynnit kaikkiin tutkintayksiköihin, 11) talousrikosten tutkintatavan tehostamiseksi luotiin talousrikostutkinnan yleinen prosessimalli ja suunnittelua helpottava sähköinen työkalu, 12) talousrikosten esikäsittelytoiminto käynnistettiin pääkaupunkiseudulla ja 13) poliisin tulostietojärjestelmään luotiin avoin seurantajärjestelmä.

Poliisiosasto korostaa, että sisäasiainministeriössä panostetaan voimakkaasti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi ja toiminnan edelleen tehostamiseksi, mitä varten on valmisteltu vuosille 2006–09 ulottuva neljäs talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelma. Ohjelma esitellään valtioneuvostolle syksyn 2005 aikana. Poliisin ylijohdon toimesta valmistellussa ohjelmaluonnoksessa on huomioitu 10.3.2004 pidetyssä hallituksen iltakoulussa esillä olleet ja talousrikostutkintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä pohtineen työryhmän ehdotukset. Ohjelman yksi keskeinen teema on viranomaistoiminnan koordinoiminen ja ohjelmassa esitettyjen hankkeiden kytkeminen mukaan viranomaisten tulosohjausjärjestelmään.

*Valtiovarainministeriö*

Valtiovarainministeriö pitää harmaan talouden torjunnassa tärkeänä löytää keinoja, joilla ulkomaisiin alihankintoihin ja työvoiman vuokraukseen liittyviä ongelmia voitaisiin helpottaa. Tähän liittyy myös ulkomaisen työvoiman työehtojen asianmukaisuus, mistä valmistui keväällä 2005 työministeriön johdolla raportti. Työ jatkuu parhaillaan mm. tilaajavastuuta koskevien kysymysten selvittelyllä. Tarkoituksena on pyrkiä luomaan edellytykset sille, että tilaaja ja teettäjä voisivat alihankinta- ja vuokratyösopimusten yhteydessä ja sopimussuhteen aikana varmistaa, että sopimuskumppanit täyttävät työsuhteisiin, veroihin ja sosiaaliturvaan liittyvät velvoitteensa. Ministeriö toteaa, että on liian aikaista sanoa, millaisiin muutosehdotuksiin työryhmän jatkotyössä mahdollisesti päädytään.

Ministeriö korostaa tilaajavastuun toteuttamiseen liittyvän ongelmia. Vaikka suomalainen oikeusjärjestelmä lähtee siitä, että kukin taloudellinen toimija on vastuussa ensisijassa oman toimintansa lainmukaisuudesta, voidaan jo nyt edellyttää tiettyä huolellisuutta myös sopimuskumppaneiden toiminnan osalta. Kuitenkin toimia, joilla tarpeettomasti haitattaisiin rehellisesti toimivien yritysten elinkeinotoimintaa, tulisi välttää.

Ministeriön mukaan harmaan talouden torjuntaan liittyy myös käännetty arvonlisäverovelvollisuus, jota parhaillaan selvitetään Verohallituksessa.

Ministeriö toteaa, että hallitus on priorisoinut talousrikollisuuden torjuntaa. Hallitus esittää sisällytettäväksi vuoden 2006 talousarvioesitykseen lisää 1,5 milj. € talousrikollisuuden torjuntaan.

*Rakennusliitto ry*

Rakennusliiton mukaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa ratkaisevia ovat rakenteelliset järjestelmäratkaisut. Asioiden selvittäminen jälkikäteen ja mahdollinen rikosten syytteeseenpano on ja tulee aina olemaan tehotonta ja kallista.

Liitto katsoo, että verotusjärjestelmää kehittämällä voitaisiin huomattava osa talousrikollisuudesta rakennusalalla poistaa. Työvoimaa Suomeen lähettävät ulkomaiset yritykset pitää saada velvollisiksi rekisteröitymään ennakonperintärekisteriin ja ulkomaiset lähetetyt työntekijät pitää saattaa välittömästi ennakonpidätyksen piiriin, vaikka lopullinen verotusoikeus jäisikin työntekijän kotimaalle. Liiton mukaan näillä ratkaisuilla poistettaisiin tällä hetkellä valtaosa rakennusalan ulkomaiseen työvoimaan liittyvästä harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta.

Liitto korostaa tilaajan vastuun toteuttamista esim. siten, että tilaaja olisi velvollinen varmistamaan alihankkijan rehellisyyden verottajan ja eläkelaitoksen rekisteristä tai muussa tapauksessa tilaajalle syntyisi vastuu maksamattomista veroista ja sosiaalivakuutusmaksuista. Liiton mukaan tämä poistaisi rakennusalalta huomattavan osan koti- ja ulkomaista talousrikollisuutta.

Liiton mukaan myös muita rakenteellisia ratkaisuja on syytä harkita. Liiton näkemyksen mukaan suurimmat menetykset yhteiskunnalle aiheutuvat suuresta määrästä pieniä talousrikoksia, joihin ei pystytä reaaliaikaisesti vastaamaan poliisi-, syyttäjä- tai oikeuslaitoksen voimin.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# TALOUSRIKOLLISUUS

Yrityksiin kohdistuneiden talousrikosten vahinkomääräksi on arvioitu 0,7–1,5 mrd. € ja harmaasta taloudesta johtuvien verojen ja maksujen menetyksiksi 2–2,5 mrd. € vuodessa. Jos huomioidaan talousrikokset, jotka eivät kuulu kumpaankaan mainittuun ryhmään, on talousrikosten arvioitu kokonaisvahinko yhteiskunnalle 3–5 mrd. € vuodessa. Harmaassa taloudessa tehty pimeä työ vastaa n. 80 000 henkilötyövuotta.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeinä kaikkia harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ehkäiseviä ja talousrikollisuuden selvittämiseen johtavia toimenpiteitä. Näillä turvataan vastuunsa tuntevien yrittäjien toiminnan tarpeet, kansalaisten oikeusturva ja yksityisyyden suoja.

Yritys- ja tuotantotoimintaa säätelevän järjestelmän monimutkaisuus voi aiheuttaa joissakin tapauksissa ongelmia rehellisille yrittäjille ja yritystoiminnalle. Näistä syistä mahdollisuudet yritys- ja tuotantotoimintaa säätelevän järjestelmän yksinkertaistamiseksi tulee selvittää.

Erityisesti pienyrittäjien osalta on turvattava riittävä neuvonta ja ohjaus, jotta niille voidaan taata neutraaliin kilpailuun perustuvat toimintaedellytykset ja estää ennalta niihin kohdistuvat mahdolliset aiheettomat yritystoimintaa haittaavat talousrikosepäilyt. Tämä on perusteltua etenkin siksi, että pienet yritykset työllistävät huomattavan osan työvoimasta.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on huomioitava myös yritys- ja tuotantotoimintaa säätelevän järjestelmän selväpiirteisyys, ymmärrettävyys ja riittävä läpinäkyvyys. Nykyinen järjestelmä voi luoda myös itse esteitä ehkäistä ennalta talousrikollisuutta ja harmaata taloutta ja monimutkaistuva lainsäädäntö voi luoda uusia mahdollisuuksia talousrikollisuudelle ja harmaalle taloudelle.

Talousrikosten ja harmaan talouden ennaltaehkäisyssä tulee panostaa nykyistä voimakkaammin yhteiskuntapoliittisiin toimenpiteisiin, jotka samalla edistävät työllisyyttä ja ehkäisevät harmaata taloutta. Sosiaalietuudet ja lyhytaikaiset työsuhteet tulee sovittaa nykyistä paremmin yhteen ja harmaassa taloudessa työskentelemistä tulee ehkäistä ennalta matalapalkka-alojen veroratkaisuilla.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ehkäisemiseen ja tutkintaan käytettyjen voimavarojen tulee olla jatkuvasti riittäviä, jotta voidaan taata täysipainoinen, ajantasainen tutkinta myös pitkällä aikavälillä ja suurin mahdollinen rikoshyödyn takaisinperintä. Tältä osin on rikostutkijoiden lähivuosien eläkkeelle jäämiseen varauduttava riittävän ajoissa, jotta vältetään viime vuosina syntyneet tilanteet, joissa liian vähäiset voimavarat ovat viivästyttäneet talousrikostutkintaa. Eri ministeriöiden ja Verohallituksen tulee yhdessä selvittää mahdollisuudet tehostaa vero- ja avustusrikosten selvittämistä perusvalvonnassa.

Talousrikostutkijoiden koulutuksen tulee vastata nykyistä paremmin niihin erityisiin ammattitaitovaatimuksiin, joita harmaan talouden ja talousrikollisuuden monimutkaistuminen sekä niiden kytkennät kauppaan, uuteen tietotekniikkaan, kansainvälistymiseen ja muihin keskeisiin ammatillisiin valmiuksiin edellyttävät.

Talousrikosten tutkinnassa tapauskohtaisen tiedonvaihdon tulee olla kitkatonta ja sujuvaa kaikkien osapuolten kesken. Tästä syystä talousrikostutkinnassa tarvitaan kaikilla tasoilla nykyistä yhdenmukaisempaa käsitystä talousrikoksiin vaikuttamisen keinoista ja tehokkaista toimintatavoista. Verohallituksen tulee varmentaa omalta osaltaan jatkossa se, että reaaliaikainen tutkinta ei esty hitaan verotarkastuksen vuoksi. Samalla on harkittava Konserniverokeskuksen mahdollisuuksia tehdä itse verotarkastuksia.

Verohallituksen tulee selvittää, onko sen nykyisin omaksuma toimintatapa, jossa ve-

rotarkastusten ja harmaan talouden tarkastusten määrä pääsääntöisesti vähenee ja vertailutietotarkastusten ja valvontakäyntien määrä kasvaa, tehokkain mahdollinen toimintatapa. Erityisen perusteltua tämä on siksi, että Verohallituksen mukaan ilmitullut talousrikollisuus kuvastaa kontrollikoneiston tehokkuutta.

Valtiovarain- ja sisäasiainministeriön tulee yhdessä aloittaa pikaisesti toimet kansainvälisen sijoitustoiminnan valvonnan ajantasaistamiseksi, jotta pankeissa ja luottolaitoksissa voidaan sallia vertailutietotarkastukset, joilla voidaan kontrolloida kansainvälistä sijoittamista.

# HYVINVOINNIN EDELLYTYKSET

## Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja tuottamisen haasteet

Sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaympäristö on muuttunut olennaisesti viimeksi kuluneiden 10–15 vuoden aikana. Merkittävimmän haasteen palvelujen tuottamiseen tuo väestön ikääntyminen. Syntyvyyden lasku, eliniän pidentyminen ja suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen pienentävät työssäkäyvän väestön osuutta koko väestöstä. Tällainen huoltosuhteen heikentyminen tuo uusia haasteita palvelujen rahoitukseen ja tuottamiseen, kun samanaikaisesti eläkkeelle siirtymisen lisääntyminen kasvattaa hoito- ja hoivapalvelujen kysyntää.

Tässä kertomusosuudessa kiinnitetään huomiota siihen, mitkä ovat kansantalouden ja kunnallistalouden edellytykset rahoittaa ja ylläpitää sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa, miten kunnat voivat hyödyntää yksityisen sektorin palvelutarjontaa, miten kilpailulainsäädäntö ja palveluhankintojen kilpailuttaminen toimivat palvelutuotannossa sekä miten kuntien hyvinvointistrategioiden avulla voidaan edistää palvelujen kehittämistä ja palvelutoiminnan pitkäjänteistä suunnittelua.

Keskeisenä arvioinnin kohteena on myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminta palvelujen kehittäjänä ja tuottajana. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, mitä vaikutuksia kilpailu- ja hankintalainsäädännöllä ja Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan uusilla linjauksilla on järjestöjen toimintaedellytyksiin.

Lopuksi tarkastelun kohteena ovat sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan henkilöstön rekrytointiin, pysyvyyteen ja jaksamiseen liittyvät ongelmat sekä palveluhenkilöstön nopeutuvan eläkkeelle siirtymisen aiheuttamat haasteet.

Aiheen käsittelyä varten valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvitykset sosiaali- ja terveysministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Stakesilta, Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT), Oulun lääninhallitukselta, Suomen Kuntaliitolta, Raha-automaattiyhdistykseltä (RAY), Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:ltä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:ltä (STKL), Kuntaalan ammattiliitto KTV ry:ltä, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:ltä, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry:ltä ja Tehy ry:ltä. Lisäksi valtiontilintarkastajat ovat saaneet käyttöönsä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:ltä tilaamansa tutkimuksen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palvelujen ja tuen tuottamisessa.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Seppo Niemi ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 26.10.2005.

### Kansantalouden kehityksen vaikutus sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusmahdollisuuksiin

Julkisen talouden mahdollisuudet ylläpitää nykyisen kaltaista hyvinvointivaltiota riippuvat monesta tekijästä. Keskeinen muutostekijä tulevaisuudessa on väestön ikääntyminen ja siitä seuraava työikäisen väestön supistuminen sekä väestöllisen huoltosuhteen heikentyminen. Tämän seurauksena sosiaalimenot kasvavat tulevina vuosikymmeninä. Menopaineiden kasvu herättää kysymyksen siitä, voidaanko kasvavat menot rahoittaa.

Aiemmin sosiaalimenojen kasvu on voitu rahoittaa kasvavilla verotuloilla. Verotulot ovat kasvaneet sekä veropohjan kasvun että verotuksen kiristymisen ansiosta. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen mukaan on epäselvää, voidaanko näin jatkaa tulevaisuudessa. Epäilyjä kohdistuu sekä Suomen talouden kasvukykyyn että mahdollisuuksiin ylläpitää nykyisiä, verrattain korkeita veroasteita.

Toistaiseksi Suomen talous on kehittynyt odotuksia paremmin. Suomi on kyennyt hyötymään talouden globalisaatiosta ja teknologisesta kehityksestä. Kiinan ja Venäjän talouksien voimakas kasvu on lisännyt Suomen vientiä näihin maihin. VATT:n mukaan Suomi pystyy myös jatkossa kilpailemaan menestyksellisesti maailmanmarkkinoilla ja hyötymään maailmantalouden kasvusta, jos taloutemme kilpailukyky pysyy hyvänä.

Julkisen talouden kestävyyden kannalta kansainvälistä kilpailukykyä tärkeämpi kysymys on työllisyysasteen nostaminen. Heikkenevän huoltosuhteen vaikutus julkiseen talouteen voidaan kompensoida vain työllisyysastetta ja työhönosallistumisastetta nostamalla. Tässä suhteessa avainasemassa on palvelutoimialojen kehitys.

Valtiovarainministeriön mielestä talouskasvu ja vahva veropohja ovat viime kädessä keskeisimpiä tekijöitä pohdittaessa, mihin julkisten palvelujen tuottamisessa on varaa. Tässä mielessä tulevaisuuden näkymät eivät ole parhaat mahdolliset. Talouskasvu on hidastumassa, kun työikäinen väestö alkaa supistua. Samaan aikaan, kun vanhusväestö lisääntyy, tämän väestönosan palvelujen tarve kasvaa.

Väestön ikääntyminen lisää merkittävästi julkisia menoja – sekä hoivapalveluja että tulonsiirtoja. Kunnilla suurimmat kustannusten kasvut toteutuvat terveys- ja sosiaalipalveluissa, mutta koulupalveluissa väestön ikärakenteen muutos mahdollistaa myös säästöjä nykytasosta ilman, että palvelut heikkenevät. Koska julkiset menot suhteessa bkt:hen ja vastaavasti veroaste ovat melko korkeita, julkisen talouden tehostaminen on katsottu välttämättömäksi varautumiseksi väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin taloudellisiin uhkakuviin. Ongelmat vaikeutuvat nopeasti ilman niihin puuttumista.

VATT:n käsityksen mukaan kansainvälinen verokilpailu on tosiasia, johon on sopeuduttava. Se ei kuitenkaan näytä uhkaavan hyvinvointivaltion rahoitusperustaa. Suomi on jo varhaisessa vaiheessa – 1990-luvun alussa – pitänyt huolta siitä, että liikkuvien veropohjien verokannat ovat kilpailukykyisiä. Yhteisö- ja pääomaverojen tuotto ei ole kärsinyt verokilpailusta, vaikka verokantoja onkin alennettu voimakkaasti. Hyvinvointivaltion tärkein verokohde on edelleen palkkasumma ja palkkatuloilla rahoitetun yksityisen kulutuksen verotus. Nämä veropohjat vaikuttavat varsin vakailta, eikä niihin ole kohdistunut merkittävää verokilpailua. Hyvinvointivaltion rahoituspohjan kannalta korkea työllisyys on tärkeämpi kuin korkeat verokannat.

Arvioitaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusmahdollisuuksia on Stakesin mielestä huomioitava, että talouden kansainvälistymiskehitys on sittenkin vain yksi, joskin tärkeä tekijä rahoituksen kannalta. Rahoituksen kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat mm. sosiaali- ja terveysalan tuottavuuden kehitys, tarpeiden ja palvelujen kysynnän kehitys, teknologinen kehitys hoito- ja hoivamuodoissa ja lääkkeissä, johtamis- ja ohjausrakenteet, palvelurakenne sekä ehkäisevien palvelujen kehitys.

## Kuntien talouden nykytila ja kehitysnäkymät

Vuoden 2004 ennakollisten tilinpäätösten mukaan kuntien vuosikate heikkeni enemmän kuin 30 € asukasta kohti 285 kunnassa ja parani 75 kunnassa. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli 142, edellisvuonna tällaisia kuntia oli 63. Muutoksen johdosta negatiivisen vuosikatteen yhteenlaskettu euromäärä lähes kaksinkertaistui ja oli n. 66 milj. €. Vuonna 2004 ei 338 kunnan vuosikate riittänyt kattamaan käyttöomaisuuden poistoja. Vuotta aiemmin tällaisia kuntia oli 232.

Asukasta kohti lasketut vuosikatteet alenivat keskimäärin kaikissa muissa kuntakokoryhmissä paitsi yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Kuntatalouden arvioidaan pysyvän kireänä myös tulevina vuosina, eikä vuosikatteen arvioida riittävän nettoinvestointien kattamiseen tällä vuosikymmenellä. Vuosikatteet alenivat voimakkaimmin pienissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa, joiden yhteenlaskettu vuosikate oli negatiivinen. Myös 2 000—6 000 asukkaan kunnissa negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kasvoi merkittävästi.

Arvioitaessa peruspalvelujärjestelmämme kokonaisuutta törmäämme väistämättä epäyhtenäisen kuntarakenteen aiheuttamiin ongelmiin. Kuntatalouden erot ovat suuria ja uhkaavat edelleen kasvaa. Talouden tasapainotusongelmat keskittyvät useimmiten asukasluvultaan keskimääräistä pienempiin

kuntiin. Mikäli kuntien taloudellisen liikkumavaran erot jatkavat kasvuaan vuoden 2004 ennakkotietojen osoittamalla tavalla, palvelujen tuotantoedellytykset heikkenevät oleellisesti erityisesti kunnissa, jotka eivät ole selviytyneet heikon vuosikatteen, alijäämäisyyden, velkaantuneisuuden ja korkean veroprosentin pinteestä. Epäyhtenäinen kuntarakenne yhdessä maamme eri alueiden välillä vallitsevien suurten taloudellisten erojen kanssa vaikeuttaa sekä rahoituksellisten että toiminnallisten edellytysten järjestämistä peruspalvelujen tasapuoliselle saatavuudelle.

Peruspalvelujen tuotantokustannuksissa on myös havaittu huomattavia kuntakohtaisia eroja. Samoja palveluja tuottavien yksikköjen välillä esiintyy merkittävää vaihtelua myös palveluvalikoimassa, palvelujen sisällössä, kustannustehokkuudessa ja teknisessä tehokkuudessa. Tehokkuuserot viittaavat siihen, että julkisten palvelujen organisoinnissa ja johtamisessa olisi kehittämistarvetta.

### Kunnat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina ja rahoittajina

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysynnän ja henkilöstömäärän kasvu sekä päätetyt toiminnan uudistukset ovat viime vuosina lisänneet kuntien toimintamenoja. Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet ovat kasvaneet hallitusohjelmien mukaisilla lisäyksillä. Suuntaamalla kunnallisveron vähennysten kompensaatio erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien lisäykseen on mm. haluttu korottaa näiden tehtävien valtionosuusprosenttia lähemmäksi opetus- ja kulttuuritoimen vastaavaa prosenttia.

Viime vuosina kuntien menojen kasvu on ollut nopeaa: v. 2001–03 toimintamenot kasvoivat keskimäärin 5,5 % ja kasvu jatkui 5 %:n suuruisena v. 2004. Tuolloin kuntien ja kuntayhtymien henkilöstömäärä oli kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan 450 000, kasvua edellisvuoteen verrattuna oli 7 000 henkeä. Vuodesta 2000 henkilöstön määrä on noussut 30 000 hengellä.

Vuonna 2005 kunnallistalouden menojen arvioidaan kasvavan nopeammin kuin v. 2004. Tämä johtuu mm. kotihoidon tuen korotuksesta, sosiaalialan täydennyskoulutusvelvoitteesta ja hoitotakuun toteuttamisesta. Yhteensä kustannusvaikutusten arvio on 205 milj. € vuodelle 2005. Hoitotakuun on arvioitu lisäävän kuntien henkilöstötarvetta n. 2500 henkilötyövuodella. Lisäksi kuntien menoihin vaikuttavat v. 2004 käynnistynyt osittaisen hoitorahan korotus ja laajennus. Vuonna 2006 menoja lisää hoitotakuun ja täydennyskoulutuksen lisäksi myös omaishoidon tuen kehittäminen. Hoitotakuun on arvioitu myöhemmin hidastavan menojen kasvua sen johdosta, että hoito voidaan toteuttaa aiempaa varhaisemmassa vaiheessa.

Kunnat vastaavat pääosin sosiaali- ja terveystoimen menojen rahoituksesta, sillä näiden sektorien osuus on noin puolet kuntien kokonaismenoista. Valtion rahoitusosuus laskennallisista käyttökustannuksista on noussut viime vuosina selvästi. Osuus oli 24,2 % v. 1998 ja on lähes 33 % v. 2005. Korotuksesta vajaat 5 prosenttiyksikköä oli kompensaatiota siitä, että kunnallisveron tuottoa alennettiin korottamalla kunnallisveron ansiotulovähennystä v. 2003–05.

Kuntaliiton mukaan kunta-alan asiantuntijat uskovat, että tulevaisuudessa kuntien mahdollisuudet tuottaa ja tarjota palveluja nykyperustein heikkenevät. Todennäköisenä pidetään sitä, että palveluja priorisoidaan, karsitaan ja väestön omavastuuta kasvatetaan. Kunnat keskittynevät pakollisiin, lakisääteisiin ydintehtäviinsä. Kuntien tehtäviä tultaneen järjestämän runsaasti sopimuspohjaisesti verkostomaisena yhteistyönä.

Rajallisista taloudellisista voimavaroista huolimatta voidaan Stakesin mukaan todeta, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen on Suomessa käytössä runsaasti voimavaroja, mutta nämä on hajautettu monelle sektorille (perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, vanhustenhuolto jne.). Lisäksi toiminta rahoitetaan usean kanavan kautta. Kuntien edellytyksiä tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja edistäisi panostaminen edelleen kuntien sisäisen palvelurakenteen muutoksiin. Esimerkiksi ikääntyvän väestön osuuden kasvaessa kuntien tulisi panostaa ennen kaikkea palvelu-asumiseen ja kotona tapahtuvan asumisen tukemiseen. Kuntien välisen yhteistyön lisääminen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa on yksi keino vastata tulevaisuuden haasteisiin.

Myös kunta-alan asiantuntijat itse uskovat palvelujen järjestämis- ja tuotantotapojen muuttuvan voimakkaasti tulevaisuudessa.

Kuntakoolla itsessään ei näytä juurikaan olevan vaikutusta palvelujen tuottamismahdollisuuksiin ja kuntien sosiaali- ja terveystoimen menoihin. Esimerkiksi VATTin tekemän selvityksen mukaan kuntakoolla mittakaavahyötyjä saavutettiin ainoastaan sosiaali- ja terveystoimen hallintomenoissa. Toisaalta kuntakohtaiset vaihtelut menoissa ovat suuria. Kunkin kunnan poliittisen päätöksenteon ja muun historiallisen kehityksen tuloksena on kehittynyt pysyviä perusrakenteita, jotka selittävät suuren osan kustannusten vaihtelusta. Nämä rakenteet voivat olla kalliita tai edullisia niin suurissa kuin pienissäkin kunnissa.

Stakesin mielestä tärkeintä on sopeuttaa kunnan väestön palvelujen tarve, tarjonta ja kysyntä toisiaan vastaaviksi sekä keskittyä siihen, kuinka palvelut on tarkoituksenmukaisinta organisoida. Esimerkiksi pienen väestöryhmän erityispalvelujen osalta kuntien välinen yhteistyö on avainasemassa, jolloin resursseja voidaan suunnata muiden palvelujen laadukkaaseen tuottamiseen. Eri sosiaali- ja terveyspalvelujen taloudellisen ja laadukkaan tuottamisen kannalta riittävät väestöpohjat vaihtelevat palveluittain. Palvelut tuleekin mitoittaa väestöpohjan suhteen huolellisesti palvelukohtaisesti. Samoin palveluiden sujuvuuden kehittämisellä voidaan tehostaa olemassa olevia palveluprosesseja. Keskeistä olisi myös arvioida, voitaisiinko palvelut toteuttaa toiminnallisesti paremmin, laadukkaammin ja taloudellisemmin ja samalla tuottaa väestölle enemmän terveyshyötyä, jos palvelut järjestettäisiin useamman kunnan maantieteellisellä alueella yhtenä kokonaisuutena ilman sektori- ja kuntarajoja.

Valtiovarainministeriön mielestä on ilmeistä, että vanhoilla kustannus- ja palvelurakenteilla kuntaliitos johtaa lähes poikkeuksetta kustannustehottomaan toimintaan ja menojen nopeampaan kasvuun. Rationalisointitoimien tarpeellisuutta koulu-, terveys- ja sosiaalitoimessa ei nähtävästi ole ymmärretty, vaikka sitä kautta olisi saatavissa merkittäviä säästöjä. Tällaisia esimerkkejä on useita. Jopa kuntaliitosten malliesimerkkinä pidetyssä Lohjan tapauksessa on edelleenkin, yli 12 vuotta liitoksen jälkeen käytännössä kahden kunnan kouluverkko. Kustannustehokkuuden parantaminen on selkeästi halvin ja järkevin tapa parantaa palveluiden saatavuutta ja kuntatalouden kestävyyttä.

Tärkeimpiä keinoja palvelutoiminnan tehostamiseen kuntaliitosten ohella ovat tiivis seutuyhteistyö, verkottuminen sekä yrittäjien ja kolmannen sektorin osallistuminen palvelutuotantoon. Haaste on entistäkin suurempi, kun väestö ikääntyy ja terveys- ja hoivapalvelujen kysyntä kasvaa samalla, kun sekä rahasta että henkilöstöstä alkaa olla pulaa.

Väestön ikääntyminen lisää terveyspalvelujen kysyntää. Ikääntymisestä ja uusien hoitomenetelmien kehittymisestä aiheutuva palvelutarpeen lisä on sosiaali- ja terveysministerin mukaan arviolta 1 % vuodessa. Terveydenhuoltokustannukset ovat nousseet keskimäärin 3,8 %:n vuosivauhtia 2000-luvun aikana ja erikoissairaanhoidon 2,6 %. Tulevaisuudessa on keskityttävä hoitoprosessien hiomiseen sekä erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen välisten raja-aitojen madaltamiseen tai poistamiseen, jotta olemassa olevasta kysynnän lisääntymisestä voidaan selvitä kohtuukustannuksin.

Muuttoliikkeen seurauksena väestö on edelleen keskittymässä muutamaan kasvukeskukseen. Muuttoliike vaikuttaa merkittävästi sekä muuttovoitto- että muuttotappiokuntien väestörakenteeseen. Maaseudulla ja pienissä syrjäisissä kunnissa vanhusten osuus on jo tällä hetkellä suurempi kuin kaupungeissa. Kun muuttajat ovat yleensä nuoria, syntyvyys laskee muuttotappiokunnissa edelleen. Tästä syystä muuttotappiokunnissa vanhempien ikäluokkien ja eläkeläisten osuus väestöstä kasvaa ja huoltosuhde huononee entisestään.

Palvelutarpeiden muutoksella on luonnollisesti myös kunnallistaloudellisia seurauksia. Kasvavan väestön kunnissa joudutaan tekemän pitkävaikutteisia investointeja, joista kustannukset tulevat lyhyellä aikavälillä, vaikka käyttöaika on hyvin pitkä. Vähenevän väestön kunnissa osa menoista pienenee suoraan väestön määrän mukaan. Palvelutarjonnan supistaminen on erityisen vaikea kunnallisen päätöksenteon ongelma.

Tutkimusten mukaan kuntien väliset erot asukasta kohden lasketuissa sosiaali- ja ter-

veydenhuoltomenoissa ovat merkittäviä. Myös palvelujen tarjonnassa on alueellisia eroja. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (STKL) mukaan myös hyvinvoinnissa on alueellisia eroja ja rakenteelliset tekijät syventävät näitä eroja. Hyvinvointi on arvioitu keskimäärin muita heikommaksi useimmin pienissä kunnissa, Pohjois-Suomessa sekä varsinkin kunnissa, joissa kamppaillaan lisääntyvien taloudellisten ja rakenteellisten ongelmien kanssa.

Hyvinvointipalvelujen tuottajien mahdollisuudet tukea eri väestöryhmien hyvinvointia vaihtelevat edelleen suuresti. Parhaiten arvioidaan pystyttävän vastaamaan suurten väestöryhmien palvelutarpeeseen, eli parhaiten on pystytty turvaamaan lasten ja vanhusten sekä sellaisten vakaalla työuralla olevien perheiden hyvinvointi, joilla ei ole elämäntilanteessa erityisiä sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia. Hyvinvointipalvelujärjestelmän toimijat näyttävät olevan suurissa pulmissa silloin, kun tarvitaan pitkäjänteisiä, räätälöityjä ja kohdennettuja toimia ihmisen tilanteessa muutoksen aikaansaamiseen ja toimintakyvyn vahvistamiseen.

## Yksityisen palvelutarjonnan hyödyntäminen

Yksityiset palveluntuottajat eli järjestöt ja yritykset tuottavat runsaan viidesosan kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaalipalveluista yksityisen palvelutuotannon osuus on n. 24 % ja terveyspalveluista n. 17 % henkilökuntamäärillä mitattuna. Osuuden kasvu on erityisesti sosiaalipalveluissa ollut nopeaa, sillä vielä v. 1995 sosiaalipalvelujen henkilöstöstä 13 % ja terveyspalvelujen henkilöstöstä 15 % työskenteli yksityisellä sektorilla. Sosiaalipalveluista järjestöt tuottavat suuremman osuuden kuin yritykset, kun taas yksityisistä terveyspalveluista yritykset tuottavat valtaosan. Viimeisimmät käytettävissä olevat tilastotiedot henkilöstöstä ovat vuodelta 2002. Aivan viime aikoina järjestöjen ja yritysten suhde on muuttunut sen takia, että muutamat isot järjestöt ovat yhtiöittäneet palvelutoimintaansa, jolloin kyseinen toiminta on siirtynyt yrityssektorille.

**Taulukko 6. Julkisten ja yksityisten palvelutuottajien osuudet sosiaalipalvelujen henkilöstöstä, %, sekä henkilöstön määrä v. 1990, 1995, 2000 ja 2002**

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 |
|---|---|---|---|---|
| **Julkiset** | 87,9 | 86,6 | 79,3 | 76,0 |
| **Järjestöt** | 11,6 | 11,9 | 16,2 | 18,1 |
| **Yritykset** | 0,5 | 1,6 | 4,5 | 5,9 |
| **Yhteensä** | 100 | 100 | 100 | 100 |
| **Henkilöstön määrä, julkinen ja yksityinen yhteensä** | 116 742 | 117 400 | 151 174 | 157 275 |

Lähde: Stakes

**Taulukko 7. Julkisten ja yksityisten palvelutuottajien osuudet terveyspalvelujen henkilöstöstä, %, sekä henkilöstön määrä v. 1990, 1995, 2000 ja 2002**

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2002 |
|---|---|---|---|---|
| **Julkiset** | 85,8 | 85,2 | 83,2 | 83,2 |
| **Järjestöt** | 5,1 | 5,5 | 5,2 | 5,0 |
| **Yritykset** | 9,1 | 9,2 | 11,5 | 11,8 |
| **Yhteensä** | 100 | 100 | 100 | 100 |
| **Henkilöstön määrä, julkinen ja yksityinen yhteensä** | 145 425 | 136 089 | 153 318 | 160 787 |

Lähde: Stakes

Yksityisen tuotannon osuus vaihtelee suuresti palvelulajeittain. Joissain palveluissa yksityiset palveluntuottajat tuottavat lähes kaikki palvelut, kun taas joissain palveluissa niiden osuus on vain muutama prosentti. Sosiaalipalveluissa on suoritteista laskettuna yksityisten palveluntuottajien (yritykset ja järjestöt) osuus suurin palveluasumisessa,

ensi- ja turvakotitoiminnassa, päihdehuollossa sekä lasten ja nuorten sijaishuollossa, joissa kaikissa yritykset ja järjestöt tuottavat yli puolet kaikista palveluista. Järjestöillä on suurin osuus ensi- ja turvakodeissa, päihdehuollossa, ikääntyneiden ja vammaisten laitospalveluissa sekä palveluasumisessa. Yritysten osuus on suurin lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa, lasten päivähoidossa sekä kotipalveluissa.

Terveydenhuollossa yksityisen sektorin osuus on suurin fysioterapiassa, jossa neljä viidesosaa käynneistä tehdään yksityisten palveluntuottajien luo. Hammashuollosta yksityiset tuottavat noin puolet ja lääkärinvastaanotoista lähes kolmasosan. Vuonna 2003 kaikista avohoidon käynneistä yksityissektorin osuus oli n. 32 %. Sairaaloiden vuodeosastohoidossa yksityisen osuus on vain 4 %. Valtaosa yksityisestä terveydenhuollosta on yritystoimintaa, ainoastaan sairaalapalveluissa järjestöillä on suurempi osuus.

Yksityisen osuuksissa on alueellista vaihtelua. Sosiaalipalveluissa yksityisen palvelutuotannon osuus on selvästi suurin Uudellamaalla, jossa lähes 30 % sosiaalipalvelujen työvoimasta työskenteli vuoden 2002 lopussa järjestöissä tai yrityksissä. Pienimmät osuudet olivat Ahvenanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla, joissa sosiaalipalvelujen henkilöstöstä alle 16 % työskenteli yksityisellä sektorilla. Järjestöjen osuus työvoimasta on selvästi suurin Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa. Yritysten osuus on suurin Kainuussa, Etelä-Karjalassa, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa.

Myös terveyspalveluissa on yksityisen palvelutuotannon osuus selvästi suurin Uudellamaalla, jossa 23,4 % terveydenhuollon työvoimasta työskenteli järjestöissä tai yrityksissä vuoden 2002 lopussa. Järjestöjen osuus työvoimasta on selvästi suurin Päijät-Hämeessä ja Etelä-Savossa. Yritysten osuus on suurin Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa.

Stakes pitää tärkeänä, että asiakkaan palvelukokonaisuus on aina jonkin tahon hallinnassa, vaikka palvelujen tuottajia olisikin useita. Samoin monissa sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelujen jatkuvuus on tärkeä laatukriteeri. Kunnilla on siis oltava järjestelyt, joilla palvelujen jatkuvuus ja palvelukokonaisuuden hallinta varmistetaan.

## Palveluhankintojen kilpailuttaminen

Sosiaali- ja terveyspalveluissa julkisten hankintojen lainsäädäntö ohjaa keskeisesti kilpailuttamista. Lainsäädännön merkitys on jatkuvasti kasvanut, ja etenkin aivan viime vuosien aikana sen soveltaminen tehostunut kunnissa. Vuoden 1995 hankintalain mukaan kunnat ovat olleet velvoitettuja kilpailuttamaan ostopalvelujen hankinnat yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Hankintalaki uudistettiin v. 2001, ja viimeisin hankintaa koskevien päätösten ja hankintasopimuksen laatimista koskeva uusi pykälä astui voimaan 1.2.2005. Kansallisella lainsäädännöllä on kilpailuttamisessa keskeinen osuus, sillä EU:n hankintalainsäädäntö ei tähän sosiaali- ja terveyspalveluiden sektorilla velvoita näiden kuuluessa nk. B-palveluihin. Hankintalaki on Suomessa nyt uusittavana osana EU:n direktiivien toimeenpanoa, mikä antaa mahdollisuuden myös huomioida paremmin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä erityiskysymyksiä.

Euroopan unionin puitteissa hankintadirektiivin (palvelu- ja sektoridirektiivit) uudistaminen, valtiontukiin liittyvät päätökset, sisämarkkinasäädökset ja palveludirektiivi, kauppapolitiikan linjaukset julkisten hankintojen ja palvelukaupan osalta sekä linjaukset yleishyödyllisistä palveluista ja yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnasta vaikuttavat osaltaan kilpailuttamisvelvoitteisiin sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan terveyspalveluiden markkinat ovat jo melko kehittyneet. Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan laajinta terveyspalvelujen yritysmuotoinen tarjonta on lääkäripalveluissa (4 207 yritystä v. 2002), hammashoidossa (1 961 yritystä v. 2002) ja fysioterapiassa (2 137 yritystä v. 2002). Sosiaalipalvelujen markkinat ovat muotoutumassa. Yritysmuotoista tarjontaa on eniten seuraavissa sosiaalipalveluissa: lasten ja nuorten huoltolaitokset (219 yritystä v. 2002), palvelutalot ja ryhmäkodit (443 yritystä v. 2002), lasten päivähoito (481 yritystä v. 2002) ja kotipalvelut (474 yritystä v. 2002). Yritysten lisäksi palveluja tarjoavat järjestöt ja muut ns. kolmannen sektorin toimijat. Kunnat tekevät hankintoja myös toisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia varmistumaan, että niiden yksityisiltä palvelun tuottajalta ostamat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Järjestelmällistä tietoa kilpailutettujen palvelujen laadusta ei valtakunnan tasolla ole. Yksityisten palvelujen laatu ei kuitenkaan aina ole ongelmaton, mikä tulee esiin mm. lääninhallitusten harjoittamassa yksityisen terveydenhuollon ja yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa.

Ostopalvelujen hyödyt ovat Tehy ry:n mukaan kuitenkin varsinaisissa hoivapalveluissa kyseenalaiset. Niissä ei ole vielä riittävän toimivia markkinoita. Kilpailuttamisella ja ulkoistamisella voidaan saada etuja perinteiseen kunnalliseen palvelutuotantoon verrattuna esim. kuvantamis- ja laboratoriotoimintojen ulkoistamisella. Ennen palvelutuotannon hankkimista ulkopuoliselta tuottajalta ja ennen tarjouspyyntömenettelyn järjestämistä kuntien tulisikin tarkoin selvittää oman tuotannon hinta verrattuna ostopalveluun. Voidaan sanoa, että kuntien kilpailuttamisosaaminen on aivan viime aikoihin saakka ollut varsin heikkoa. Kuntaliiton ja kauppa- ja teollisuusministeriön perustettua Kuntaliiton yhteyteen julkisia hankintoja koskevan neuvontayksikön osaaminen on jossain määrin lisääntynyt.

Ostopalvelusopimukset ja eri tahojen voimavarojen yhdistäminen julkisen palvelutuotannon rinnalle ovat STKL:n mukaan vahvistumassa. Palvelujen ostamisessa ja hankkimisessa on eri selvitysten mukaan olemassa kunnissa osaamisen vajeita ja pulmia. Yksityisiä palveluita ei välttämättä ole eri puolella Suomea. On myös syytä muistaa, että aitoja markkinoita sosiaali- ja terveyspalveluiden alueella ei todellisuudessa ole.

Palveluita ostettaessa ja kilpailutettaessa palveluiden käyttäjien ja yksityisten palveluiden tuottajien kannalta kriittiseksi tekijäksi nousevat sopimusten pituudet ja se, millaisia kriteereitä palveluiden hankinnassa käytetään. Mikä on esim. taloudellisten ja laadullisten kriteerien suhde. Hallittu kilpailuttaminen ja kuntien ostajaosaaminen ovat tärkeitä tekijöitä, jotta palveluiden laatu ja palvelun jatkuvuus pystytään varmistamaan.

Kansainväliset kokemukset sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisesta eivät Stakesin käsityksen mukaan viittaa siihen, että kilpailuttamisen kautta voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä ja parantaa merkittävästi laatua näillä sektoreilla. Terveydenhuollon reformit ja nk. tilaaja-tuottajamalli tuotiin terveydenhuoltoon jo 1980-luvun lopulla. Näiden osalta ei voitu raportoida merkittäviä taloudellisia hyötyjä ja käytännössä myös hallinnolliset kulut lisääntyivät. Nämä heijastuvat myös OECD:n terveysreformien analyysissa, jossa kilpailuttamiseen ja markkinamekanismien käyttöön terveydenhuollossa suhtaudutaan kriittisen varovaisesti. Komission kilpailukykyraportti vuodelta 2004 käsitteli myös terveyspalveluita todeten, että Yhdysvaltojen kokemusten perusteella ei ole syytä olettaa, että terveyspalveluiden liberalisaatio tuottaisi merkittäviä tehokkuushyötyjä Euroopassa.

Kunnissa ei Stakesin mukaan ole riittävästi kilpailuttamisen osaamista. Ongelma on pienissä kunnissa erityisen suuri. Suurissa kunnissa on osaaminen parempaa. Joissakin suurissa kunnissa on perustettu erityisiä hankintayksiköitä, joissa kilpailuttamisen tekninen osaaminen on hyvää. Tällaisissa kunnissa ongelmaksi saattaa muodostua toiminnan sisällön tietämyksen puute.

Tarjouspyyntöjen laatu, yksiselitteisyys ja riittävä yksityiskohtaisuus ovat koko kilpailuttamisen onnistumisen välttämätön edellytys. Tarjouspyynnöissä suurin ongelma on ollut palveluiden laadun yksityiskohtainen ja yksiselitteinen määrittely ja sen suhde palvelun hintaan. Laatu tulisikin turvata huolellisesti laaditulla tarjouspyynnöllä ja hankintasopimuksella. Laadunmäärittelyn ongelmien takia hinta on usein muodostunut kilpailuttamisen tärkeimmäksi kriteeriksi. Lisäksi ongelmia on ollut siinä, miten laatu käytännössä varmistetaan ja miten sen tasoa seurataan.

Hankintatoimintaa koskevien valitusten määrä markkinaoikeuteen on lisääntynyt jatkuvasti 2000-luvulla. Hakemuksia jätettiin markkinaoikeudelle v. 2000 n. 150, v. 2001 n. 200 , v. 2002 n. 180 , v. 2003 n. 230 ja v. 2004 n. 300. Kuntien ja kunnallisten toimielinten tekemien hankintapäätöksien osuus hakemuksista on n. 2/3.

Muutoksenhaku markkinaoikeudessa kestää nykyään 4–6 kuukautta. Muutoksenhaku merkitsee käytännössä aina hankinnan pysähtymistä ja viivästymistä. Muutok-

senhaku aiheuttaa aina myös ylimääräistä työtä ja kustannuksia hankintayksikölle.

### Kuntien hyvinvointistrategiat

Kuntia on kannustettu aktiivisesti hyvinvointistrategiseen suunnitteluun. Valtioneuvoston sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmissa vuosille 2000–2003 ja 2004–2007 paikallisen ja alueellisen hyvinvointipolitiikan edistäminen on keskeinen tavoite. Niissä suosituksena on hyvinvointiohjelmien ja -strategioiden laatiminen ja toteuttaminen kunnissa osana kuntasuunnittelua. Strategiat on nähty yhtenä ratkaisuna alueiden erilaistumiseen vastaamisessa ja paikallisen hyvinvointipolitiikan vahvistamisessa.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton mukaan tutkimuksissa on havaittu, että kunnat ovat hyvin eri vaiheissa kunnallisten hyvinvointistrategioiden tekemisessä. Kuntien hyvinvointistrategiat näyttävät muistuttavan paljon toisiaan eikä alueellisia eroja ole huomioitu. Lisäksi on noussut esille niiden tietopohjan ja kuntien oman tiedontuotannon puutteet. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnilla on edelleen puutteelliset mahdollisuudet ja valmiudet tehdä arvioita kuntalaisten palvelutarpeista ja niiden muutoksista. Tilanne on ongelmallinen, sillä palvelujärjestelmän pitäisi muotoutua mahdollisimman hyvän ihmisten tarpeiden arvioinnin pohjalta, ei palvelujärjestelmän omasta logiikasta käsin.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton Sosiaalibarometri 2005:n mukaan sektorikohtaiset strategiat ovat edelleen kunnissa yleisempiä kuin laajat strategiat. Selvästi eniten kunnissa on laadittu vanhuspoliittisia ohjelmia. Voimassa oleva kunnallinen hyvinvointistrategia on vain runsaassa viidenneksessä Sosiaalibarometriin vastanneista kunnista ja valmisteilla samoin viidenneksessä kunnista. Kunnallisen hyvinvointistrategian olemassaololla näyttää olevan yhteys siihen, millaiseksi kaikkien väestöryhmien tukemisen mahdollisuudet koetaan. Niistä kunnista, joilla on voimassa oleva kunnallinen hyvinvointistrategia, 75 % kokee kaikkien väestöryhmien tukemismahdollisuudet hyviksi.

### Raha-automaattiyhdistys sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittajana

Raha-automaattiyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys, joka kerää rahapelitoiminnalla varoja suomalaisten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaan. Vuosittain RAY:n ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä käydään neuvottelut, joiden avulla avustustoiminta nivelletään maassa harjoitettavaan sosiaali- ja terveyspolitiikkaan ja samalla asetetaan avustusten keskeisille tulosalueille konkreettisia tavoitteita.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti avustuksia myönnetään v. 2005 RAY:n hallituksen ehdotuksen mukaisesti 1 145 järjestölle yhteensä 305 milj. €. Avustuksista 53,2 milj. € on yleisavustuksia, 110,0 milj. € kohdennettuja toiminta-avustuksia, 65,4 milj. € investointiavustuksia ja 76,4 milj. € projektiavustuksia. Lisäksi RAY:n tuotosta osoitetaan Valtiokonttorin käyttöön 110,5 milj. €. Täten RAY:n tuottoa käytetään yhteensä 415,5 milj. €.

Raha-automaattiavustuksista säädetään raha-automaattiavustuksista annetussa laissa (1056/2001) ja avustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä lain 4 §:ssä, jossa todetaan mm, että avustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa, jos avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Avustus ei saa myöskään ylittää yhdessä muiden julkisten avustusten kanssa Euroopan yhteisön tai Suomen lainsäädännössä säädettyä valtionavustuksen tai julkisen tuen enimmäismäärää. Edellä olevat säännökset ovat viime vuosina vaikuttaneet merkittävästi avustustoiminnan painotuksiin ja avustusten suuntaamiseen.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on perinteisen vapaaehtoisen kansalaisjärjestötoiminnan rinnalla laajaa palvelutuotantoa, jonka ostajina tavallisimmin ovat kunnat. RAY:n tuotto ohjautuu valtaosin yhteisöjen toimintoihin, joilla ei ole kilpailuvaikutuksia. Avustuksia on kuitenkin ohjautunut myös toimialoille, joilla on jo markkinaehtoista toimintaa tai joilla avustuksilla subventoidaan kuluja, joita kunnat korvaavat ostopalvelurahoilla.

Raha-automaattiyhdistys aloitti vetäytymisen eräiden tuotteistettujen markkinaehtoisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta jo 1990-luvulla. Vetäytyminen aloitettiin aluksi sellaisten toimintojen rahoituksesta, joiden osalta markkinoille oli syntynyt tai oli syntymässä yrityspohjaista tarjontaa. RAY lopetti 1990-luvulla kokonaan loma-, kurssi- ja leirikeskusten sekä uusien kuntoutuslaitosten investointiavustukset. Siirryttäessä 2000-luvulle vetäytyminen jatkui mm. kotipalveluavustusten lopettamisella, koska kotipalvelutoiminta oli markkinaehtoistunut ja alalla alkoi olla yritystoimintaa. Suurin vaikutus avustustoimintaan on kuitenkin viime vuosina ollut investointiavustusten vähentämisellä erityisryhmien palvelutalojen ja -asuntojen rahoituksessa. RAY on ottanut avustettavaksi ainoastaan hankkeita, jotka on voitu yksiselitteisesti todeta kilpailuneutraaleiksi.

Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnassa seurataan markkinoiden kehittymistä ja vetäydytään eri toiminnoista sitä mukaa, kuin havaitaan syntyvän vähäistä suurempia kilpailuhaittoja. Tällä vetäytymisellä ei ole ollut vaikutuksia järjestöjen talouteen eikä perinteiseen kansalaisjärjestötoimintaan, koska järjestötoiminta ja palveluiden tuottaminen on eriytetty järjestöjen toiminnassa ja toimintaan myönnetään erillisiä yleisavustuksia. Yleisavustuksia ei voida käyttää palvelutoiminnan subventioon.

Vetäytymisen vaikutukset ovat sen sijaan näkyneet niiden kansalaisryhmien palvelujen turvaamisessa, jotka ovat näiden järjestöjen toiminnan kohteena. Yksityisesti tuotettuja palveluita ei kaikilta osin ole syntynyt RAY:n rahoituksen vähenemisen rytmissä, eikä kaikissa kunnissa ole pystytty täysimääräisesti korvaamaan RAY:n avustusten poistumisesta aiheutunutta rahoitusvajetta. Eräät järjestöt ovat jatkaneet palvelujen tuottamista ilman RAY:n avustuksia, toiset taas ovat lopettaneet kokonaan palvelun tuottamisen. Edelleen jotkut järjestöt ovat yhtiöittäneet tiettyjen palvelujen tuottamisen ja siten kilpailevat avoimilla markkinoilla.

Raha-automaattiyhdistyksellä on lakiin perustuva yksinoikeus raha-automaatti- ja kasinopelitoiminnan harjoittamiseen Suomessa varojen hankkimiseksi terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Raha-automaattiyhdistyksen monopoliasema tunnustettiin EY:n tuomioistuimessa ja Euroopan komissiossa 1990-luvun lopussa. Eri monopolien asemaa kuitenkin arvioidaan jatkuvasti Euroopan unionissa. Lisäksi kansainväliset peliyritykset hakevat aktiivisesti pääsyä Suomen pelimarkkinoille. Raha-automaattiyhdistyksen monopoliaseman säilyminen tulevaisuudessa ei STKL:n mukaan ole itsestäänselvyys. Se vaatii sitä, että sosiaalipoliittiset tavoitteet, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen, ongelmien syntymistä ehkäisevän toiminnan tukeminen ja syrjäytymisen ehkäisy ohjaavat ja määrittävät RAY:n toimintaa sekä sitä, että pelaamisen haittoja ehkäistään.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto pitää tärkeänä sitä, että Raha-automaattiyhdistyksen rahoituslinjaukset tehdään yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ja niillä on tiivis kytkentä valtakunnallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan linjauksiin. Tämä kytkentä ja sen vahvistaminen tulevaisuudessa on tärkeää. Sosiaalipoliittisten tavoitteiden ensisijaisuus on oleellista, koska pelimonopolin kestävänä motiivina voi olla sosiaalisen vastuun kantaminen ja tuottojen käyttö sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Raha-automaattiyhdistys tulee antamansa selvityksen mukaan jatkossa korostamaan avustustoiminnassaan tuki- ja vapaaehtoistoimintaa sekä kansalaisjärjestötoimintaa. Samoin se tulee panostamaan entistä enemmän järjestöjen ja niiden yhteistyökumppanien kokeilu- ja kehittämistoimintaan. Myös jatkossa yhdistys tulee rahoittamaan erityisryhmien palveluja, joiden tuottamiseen ei muuta tarjontaa ole.

### Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminta

Sosiaali- ja terveysjärjestöillä on STKL:n mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävä ja ainutlaatuinen rooli. Niiden tärkeimmät tehtävät ovat vaikuttamistoiminta, vertais- ja vapaaehtoistoiminta, asiantuntijatehtävät sekä tuen ja palvelujen kehittäminen ja tarjoaminen. Järjestöjen tarjoamat palvelut eroavat sekä julkisista että yritysmuotoisista palveluista mm. siten, että järjestöillä on ollut edellytyksiä kehittää

ja tarjota palveluja julkisia toimijoita joustavammin, tarpeenmukaisemmin ja hallinnollisia sekä ammatillisia sektorirajoja ylittäen. Ne ovat kehittäneet palvelukokonaisuuksia hankalassa tilanteessa eläville, helposti julkisten palvelujen ulkopuolelle jääville ihmisille. Lisäksi ne ovat kehittäneet palveluja alueille, joilla julkinen palvelutuotanto on vaikeaa kohderyhmien pienen koon tai vaadittavan erityisasiantuntemuksen vuoksi ja joilla yritysmäinen palvelutuotanto ei kysynnän vähäisyyden tai satunnaisuuden vuoksi ole kannattavaa. Suuri osa järjestöjen paikallistoiminnasta on erilaista ammatillisin ja vapaaehtoisvoimin tarjottavaa tukea ihmisten arjen selviytymiseen.

Suomessa on n. 13 000 rekisteröityä sosiaali- ja terveysalan järjestöä. Kymmenesosa sosiaali- ja terveysalan henkilöstöstä (36 000 henkeä) työskentelee järjestöissä. Järjestöjen rahoitus perustuu oman toiminnan tuottoihin ja julkisiin avustuksiin. Merkittävin rahoittaja on Raha-automaattiyhdistys, joka v. 2005 jakoi 305 milj. € yhteensä 1 145 järjestölle.

Järjestöjen palvelutuotannon osuudesta sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaistuotannosta ei ole aivan tarkkoja tietoja. Sen sijaan on olemassa tietoa siitä, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset jakautuvat julkisten palvelutuottajien, järjestöjen ja yritysten kesken.

**Taulukko 8. Julkisten ja yksityisten palvelutuottajien osuudet sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista, %, sekä kustannukset, €, v. 2002**

| | Julkiset palveluntuottajat | Järjestöt | Yritykset | Yksityinen yhteensä | Julkinen ja yksityinen yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|
| **Sosiaalipalvelut** | 76,2 | 17,1 | 6,7 | 23,8 | 100 |
| **Terveyspalvelut** | 77,7 | 4,9 | 17,5 | 22,3 | 100 |
| **Yhteensä** | 77,1 | 9,7 | 13,2 | 22,9 | 100 |
| **Sosiaalipalvelut** | 3 835 143 000 | 861 976 200 | 336 943 000 | 1 198 919 200 | 5 034 062 200 |
| **Terveyspalvelut** | 6 055 810 000 | 379 366 900 | 1 362 143 000 | 1 741 509 900 | 7 797 319 900 |
| **Yhteensä** | 9 890 953 000 | 1 241 343 100 | 1 699 086 000 | 2 940 429 100 | 12 831 382 100 |

Lähde: Sari Kauppinen, Tapani Niskanen: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa, Stakes 288/2005

Taulukon mukaan järjestöjen osuus on sosiaalipalvelujen kokonaiskustannuksista 17,1 % ja terveyspalvelujen kokonaiskustannuksista 4,9 %. Järjestöjen toiminnan laajuutta kuvaa myös se, että yhteensä 3 018 yksityisestä sosiaalipalvelutoimipaikasta hieman yli puolet on järjestöjen ylläpitämiä. Järjestöjen ylläpitämiä ovat etenkin ensi- ja turvakodit, päihdehuoltolaitokset sekä palvelutalot ja ryhmäkodit. Lähes 90 %:lla kuntien sosiaalitoimista on ostopalvelusopimuksia järjestöjen kanssa. Järjestöt huolehtivat myös valtaosin valtakunnallisten erityispalvelujen tuottamisesta. Julkiset palvelutuottajat ennakoivat järjestöjen tarjoamien palvelujen merkityksen kasvavan tulevaisuudessa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmässä on käynnissä voimakas muutos. Järjestöjen palvelutarjontaan vaikuttavista muutoksista merkittävimmät ovat Euroopan unionin sisämarkkinoiden kehittämiseen liittyvät linjaukset, Raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjaukset, kuntien strategiat ja kilpailuttamiskäytännöt sekä verottajan tulkinnat ja linjaukset. Raha-automaattiyhdistys, joka on merkittävä yhteiskunnan väliinputoajaryhmien tuen rahoittaja järjestöjen toiminnan kautta, on vetäytynyt ja vetäytymässä kotipalveluiden, palveluasumisen ja näihin liittyvien investointien avustamisesta. Joidenkin eritysryhmien päivätoimintoihin, järjestöjen tarjoamiin lastenhoitopalveluihin sekä omais- ja sijaishoitoon myönnettäviä avustuslinjauksia tarkistetaan. Kuntien paikallistoiminnalle myöntämät toiminta-avustukset ovat myös niukkenemassa.

Suomessa ei ole olemassa yhtenäistä yleishyödyllisyyden määrittelyä. Käsitteen määrittely olisi kuitenkin tärkeää verotuksen kannalta. Yleishyödyllisyyden määrittely on tapahtunut verottajan tulkinnan mukaan eri puolilla maata hyvin eri tavoin. Myös saman järjestön kohdalla verottajan tulkinta on saattanut yllättäen muuttua yleishyödyl-

lisyyden suhteen, vaikka mikään järjestön toiminnassa ei ole muuttunut. Nykyinen tilanne on järjestöjen kannalta hankala ja ennakoimaton.

Verottajan tulkinnoissa yleishyödyllisyyttä on rajattu jopa niin, että elinkeinotoimintaa on kaikki toiminta, jossa raha liikkuu. Yleishyödyllisyyden osoittamiseksi ei ole aina riittänyt järjestötoiminnan lähtökohta, jonka mukaan kaikki toiminnan mahdollinen tuotto käytetään toiminnan tukemiseen eikä voitonjakoa koskaan tehdä yksittäisen omistajan hyväksi.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton tutkimuksen mukaan ihmisten ongelmat ovat kärjistymässä ja tulevaisuuden haasteeksi tulee avopalveluiden riittävyys. Raha-automaattiyhdistys on vähitellen vetäytymässä joidenkin sellaisten palvelusektorien rahoituksesta, joilla ei ole olemassa korvaavaa rahoitusta eikä muiden tahojen tuottamaa korvaavaa palvelutoimintaa. Ei myöskään ole todennäköistä, että kunnat pystyisivät nykyistä paremmin näitä palveluita tuottamaan. Muutaman vuoden sisällä merkittävä osa järjestöjen nyt tarjoamista palveluista uhkaa jäädä ilman maksajaa. Järjestöt ovat joutumassa palvelutarjonnassaan ahtaalle, minkä ennakoidaan aiheuttavan taloudellisia paineita kunnille. Järjestöjen palvelut merkitsevät nykyisellään monesti kustannussäästöjä kunnille ehkäisemällä raskaampien ja kalliimpien palvelujen tarvetta.

Ikäihmisten sekä vammaisten ja pitkäaikaissairaiden ihmisten mahdollisuus saada joko julkisesti tai yksityisesti tarjottua kohtuuhintaista apua jokapäiväiseen arkipäivän selviytymiseen on heikentynyt. Omaishoito on kuntien vastuulla olevaa toimintaa, mutta kunnat eivät ole pystyneet vastaamaan siitä kuin pieneltä osin. Raha-automaattiyhdistyksen omaishoitajien lomitukseen myöntämän tuen asteittainen vähentäminen ja mahdollinen lopettaminen on kärjistänyt tilannetta entisestään. Kyseessä on järjestöjen näkemyksen mukaan esimerkki tilanteesta, jossa on päädytty hyvin tiukkoihin juridisiin tulkintoihin sen suhteen, millaista toimintaa voidaan rahoittaa. Tämä voi kasvattaa myös palvelu- ja tukijärjestelmään vaikeasti korjattavia aukkoja. Jos esim. kotona omaistaan hoitavilla ihmisillä ei ole tilapäisen lomituksen mahdollisuutta, tulee tällainen puute lisäämään vähitellen sekä hoidettavan että hoitajan tarvetta raskaampiin palveluihin.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödyllistä luonnetta ja järjestötoiminnan logiikkaa ei Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:n mielestä tunnisteta, kun järjestöiltä edellytetään samantapaisia rakenteita ja toimintatapoja kuin julkisella tai yksityisellä sektorilla. Sosiaali- ja terveysjärjestöille on esim. suositeltu erityisesti laajamittaisen palvelutoiminnan yhtiöittämistä.

Palvelutoiminnan yhtiöittäminen ja sen erottaminen järjestön muusta toiminnasta voi STKL:n mielestä merkitä sitä, että järjestöissä ei enää kyetä kehittämään eikä tarjoamaan joustavia, sektorirajat ylittäviä tuki- ja palvelukokonaisuuksia. Järjestöjen joustavan ja nopealiikkeisen toiminnan edellytys on aina ollut elävä yhteys kansalaistoiminnan ja palvelutarjonnan sekä toisaalta ammatillisen ja vertais- sekä vapaaehtoistoiminnan välillä. Juuri se on tehnyt järjestöille mahdolliseksi tarjota toisenlaisia palveluja kuin yritysmäiset tai julkiset toimijat. Jos tämä yhteys katkaistaan, kajotaan järjestöjen ydinosaamiseen, kykyyn tarjota sektorirajat ylittäviä, tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia. Jos järjestöt joutuvat pilkkomaan palvelunsa tuotteiksi, useat palvelumuodot ovat vaarassa kadota. Ei ole realistista olettaa, että ihmiset myöskään sitoutuisivat vapaaehtoisella työpanoksellaan järjestöjen omistamien yhtiöiden toimintaan.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys selvitti v. 2004 sosiaali- ja terveysjärjestöjen kilpailuttamiskokemuksia. Sosiaali- ja terveysjärjestöt pitivät kuntien kilpailuttamiskäytäntöjä tuolloin jäykkinä ja kehittymättöminä. Erityisen huolestuneita järjestöt olivat siitä, että toteutuneissa kilpailutusprosesseissa ei otettu riittävästi huomioon palveluiden laatuun liittyviä tekijöitä, vaan hinta oli ollut ratkaiseva tekijä palveluntuottajaa valittaessa.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt arvioivat selvityksessä, että pienten erityisryhmien palveluissa ei ole olemassa todellisia markkinoita. Sen sijaan pienille erityisryhmille suunnattujen palveluiden alueellinen ja/tai valtakunnallinen keskittäminen edistää erityisosaamisen kehittymistä ja säilymistä. Pienille erityisryhmille suunnattujen palveluiden kilpailuttaminen tulee kohtuuttoman

kalliiksi. Sosiaali- ja terveysjärjestöt paheksuivat mm. vaikeavammaisten asumispalveluiden kilpailuttamista.

### Sosiaali- ja terveyspalveluita tuottava henkilöstö

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöstä 56 % työskentelee sosiaalitoimessa tai terveydenhuollossa. Vuodesta 2000 vuoteen 2003 sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön määrä on kasvanut 6 450 työntekijällä. Sektorin suurimman ammattiryhmän, sairaanhoitajien, määrä lisääntyi samalla aikavälillä 25 400:sta 30 200: aan eli 4 800 henkilöllä.

Stakesin mukaan henkilöstön rekrytoimisen keskeinen ongelma erityisesti sosiaalihuollossa, mutta myös terveydenhuollossa on heikko palkkataso sekä epätyypillisten työsuhteiden yleistyminen. Vaikka joillakin aloilla pätkätöissä on kyse koulutusviroista, suuri osa työntekijöistä on epätyypillisessä työsuhteessa vasten tahtoaan.

Sosiaalipalveluiden erityisongelma on vanhustenhuollon henkilöstön tarve, johon vastaaminen on tulevaisuudessa vaikeaa. Alalla työskentelevät ovat keskimäärin ikääntyneempiä, joten rekrytointiongelma on edessä suhteellisen nopeasti. Mielikuvat vanhuspalveluista ovat kielteisiä. Vanhustenhuollon työ koetaan yleisesti raskaaksi ja organisaatiot jäykiksi. Henkilöstön palkkaus on lisäksi erityisen heikko.

Lääkäreiden rekrytointionnissa yhtenä ongelmana ovat taantuvat syrjäseudut, jotka eivät pysty houkuttelemaan korkeasti koulutettuja työntekijöitä. Lääkärintyössä keskeisiä ongelmia ovat työn kiireisyys, työmäärä, pakkotahtisuus ja vähäiset vaikuttamismahdollisuudet omaan työhön. Joissakin kunnissa on saatu lupaavia tuloksia siitä, että järjestämällä tehtäviä uudelleen hoitohenkilöstön ja lääkäreiden välillä voidaan molempien työstä muodostaa mielekkäämpiä kokonaisuuksia.

Kymmenen viime vuoden aikana henkilöstön kokema ylikuormitus sekä monet muut kielteiset työelämään liittyvät ilmiöt ovat terveydenhuollossa lisääntyneet. Vasta kahden viime vuoden aikana on kehitystä tapahtunut osin myös parempaan suuntaan. Kielteinen kehitys on kuitenkin jatkunut varsin pitkään. Vanhuspalveluita pidetään työssä jaksamisen osalta riskialana. Muita riskialoja ovat mielenterveyshuolto, kotihoito, perhepäivähoito sekä avustavat tehtävät. Suurimmat kielteiset muutokset ovat kuitenkin tapahtuneet sosiaalityössä sekä lääkäreiden työssä.

Keskeisiä kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet kuntien tiukka taloudellinen tilanne ja henkilöstösupistukset kansanterveystyössä sekä nopeat rakenteelliset muutokset erikoissairaanhoidossa. Henkilöstön kokemuksissa kehitys on näkynyt huonovointisuuden lisääntymisenä sekä kasvaneina sairauspoissaoloina. Välittäviä mekanismeja ovat tutkimusten mukaan olleet työmäärän kasvu, epävarmuuden lisääntyminen ja työn yksitoikkoistuminen. Hoitohenkilökunnan kokeman stressin ja kiireen on aivan viimeaikaisten tutkimusten mukaan havaittu olevan yhteydessä heikkenevään hoidon laatuun.

Tehy ry:n kesäaikaselvitysten mukaan sosiaali- ja terveysalalla esiintyy rekrytointiongelmia sairaanhoitajien, lähihoitajien ja erityisalojen (röngenhoitaja, bioanalyytikko, suuhygienisti) saatavuudessa. Rekrytointiongelmat ovat kohdistuneet pääasiassa lyhytaikaisiin työsuhteisiin, ns. pätkätöihin. Tehyn jäsenistöstä n. 26 % on erilaisissa määräaikaisissa työsuhteissa. Tehyn jäsenistöstä osa on myös lähtenyt töihin ulkomaille. Tehtyjen jäsenhaastattelujen mukaan kiinnostus kotimaan työmarkkinoita kohtaan on hyvä, mutta paluu kotimaahan edellyttää vakituista työsuhdetta. Palkkauksen kehitys ja vakituiset työsuhteet ovat nuorten työntekijöiden keskuudessa ne vetovoimatekijät, jotka saavat nuoret jäämään alalle ja Suomeen. Kehitys on Tehyn käsityksen mukaan samanlaista sekä sosiaali- että terveysalalla.

Kunta-alan ammattiliitto KTV ry toteaa antamassaan selvityksessä, että keskeinen ongelma sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön jaksamisessa on liian vähäinen henkilöstömäärä. Kun henkilöstöä on vähän, kyetään asiakkaille ja potilaille antamaan vain välttämätön apu ja palvelu. Varsinainen hoito ja huolenpito joudutaan useimmiten jättämään. Tämä estää oman ammattitaidon käyttämisen ja murentaa siten työmotivaatiota ja työssä jaksamista. Riittävä henkilös-

tömitoitus on ehdoton edellytys henkilöstön työssä jaksamiselle ja rekrytoinnin paranemiselle sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n mukaan kuntatalouden kiristyminen, kuntien lomautukset tai lomautusuhkat heikentävät kuntien sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen työolosuhteita ja ovat kasvava uhka henkilöstön työhyvinvoinnille. Sosiaalialan alan asiantuntijatyön erityisenä ongelmana kunnissa ja kuntayhtymissä on edelleen liian suuri työmäärä suhteessa olemassa oleviin voimavaroihin sekä ongelmat kelpoisuuden omaavan henkilöstön saatavuudessa, henkilöstön osaamisen kehittämisessä ja asiantuntijatyön johtamisessa. Liian monella työpaikalla erityisesti kuntien sosiaalitoimistoissa henkilöstön suuri vaihtuvuus ja vaikeudet saada koulutettua työvoimaa uhkaavat niin palvelujen laatua kuin henkilöstön työhyvinvointiakin.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN RAHOITUKSEN JA TUOTTAMISEN HAASTEET

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus ja tuottaminen ovat monien haasteiden edessä. Väestön ikääntyminen lisää palvelujen kysyntää ja samalla väestöllinen huoltosuhde heikkenee. Kansantalouden ja julkisen talouden kehitykseen liittyvät epävarmuustekijät ja kuntien menojen voimakas kasvu tuovat haasteita palvelujen rahoitukseen. Erityisenä huolenaiheena ovat pienten kuntien taloudelliset edellytykset palvelujen rahoituksessa. Myös palvelujen saatavuudessa, riittävyydessä ja laadussa on sekä alueellisia että väestöryhmien välisiä eroja. Valtiontilintarkastajien mielestä jo nyt esiin nousseiden ja lähivuosina tiedossa olevien sosiaali- ja terveyspalveluiden ongelmien ratkaisemiseen tulisi tarttua mahdollisimman pian, sillä uhkana on jopa sellainen kehitys, että voimavarojen riittämättömyyden vuoksi palvelujen tarjontaa joudutaan supistamaan. Tällainen kehitys ei olisi toivottavaa, sillä kansalaiset arvostavat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan palveluja. Maamme hyvinvointipalvelut ovat myös kansainvälisten selvitysten mukaan olennainen Suomen kilpailukyvyn osatekijä.

Valtiontilintarkastajien selvitystyössä on ilmennyt, ettei sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä ongelmia pystytä ratkaisemaan millään yksittäisillä toimenpiteillä. Palvelutuotannon tehostaminen ja kehittäminen edellyttävät monimuotoisia toimenpiteitä, uudenlaista ajattelua ja uusien toimintatapojen käyttöönottoa sekä eri toimijatahojen yhteistyön monipuolistamista ja tiivistämistä. Erityisesti pienten kuntien, joiden taloudelliset edellytykset palvelujen tuottamisessa ovat heikoimmat, tulee lisätä kuntien välistä sekä seudullista ja alueellista yhteistyötä. Kuntakoon kasvattaminen on myös olennainen tekijä kuntien palvelujen turvaamisessa. Erityisesti pienten kuntien kapea väestöpohja ei useinkaan tuota riittävästi verotuloja kattavan palvelutuotannon ylläpitämiseen. Valtiontilintarkastajien mielestä vireillä olevassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa tulisi paneutua erityisen perusteellisesti kuntien palvelurakenteiden kehittämiseen ja palveluiden väestöpohjan kasvattamiseen. Palvelutuotannon edellytyksiä voidaan parantaa myös vähentämällä kuntien hallintohenkilöstöä ja kohdentamalla vastaavat henkilöstövoimavarat palvelutuotantoon.

Palvelujen tehostamisessa on huomiota kohdistettava siihen, että asiakkaiden tarpeista lähteviä palvelukokonaisuuksia pystytään tuottamaan entistä joustavammin ja tehokkaammin. Tällaisen joustavan toiminnan esteenä on ollut usein liian sektoroitunut toiminta. Jotta palveluja voidaan tuottaa kustannustehokkaasti, tulee sektorirajoja karsia niin, että sosiaali- ja terveyssektorin, perusterveydenhuollon ja erikois-

sairaanhoidon palvelut, vanhuspalvelut ja muidenkin väestöryhmien palvelut suunnitellaan ja tuotetaan yhtenä kokonaisuutena nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä. Tällöin rajallisia voimavaroja voidaan käyttää tarkoituksenmukaisemmin. Kunnat voivat parantaa palvelutoiminnan tehokkuutta laajentamalla yhteistyötä palveluja tuottavien järjestöjen ja yritysten kanssa. Tulevien vuosien odotettavissa oleviin haasteisiin voidaan varautua panostamalla enenevästi ennalta ehkäisevään toimintaan ja kehittämällä tarkoituksenmukaisia johtamis- ja ohjauskäytäntöjä.

Vasta noin viidesosassa kuntia on laadittu kunnallinen hyvinvointistrategia. Strategiatyön yhteydessä on ilmennyt, että kuntien palvelutoiminnan tietopohjissa on puutteita. Tämä seikka on vaikeuttanut palvelutarpeiden arviointia. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että kaikki kunnat laativat riittävän pitkälle ajanjaksolle ulottuvat parhaita käytäntöjä hyödyntävät hyvinvointi- tai palvelustrategiat, joiden avulla väestön palvelutarpeet sekä palvelutoiminnan puutteet ja ongelmat kyetään nykyistä paremmin tunnistamaan. Strategioiden laadinnalla ja kuntien tietotuotannon tehostamisella parannetaan toiminnan kehittämisen edellytyksiä ja luodaan perusta toiminnan seurannalle ja valvonnalle. Strategiatyöllä edistetään myös palvelujen priorisointia ja voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista.

Yksityisen sektorin, yritysten ja järjestöjen, palvelujen käyttö kuntien palvelutarjonnassa on tasaisesti lisääntynyt ja kasvaa asiantuntijoiden mukaan jatkossakin. Palveluhankintojen kilpailuttamisen ongelmana on ollut se, ettei osata kilpailuttaa. Ongelmia on esiintynyt erityisesti tarjouspyyntöjen yksiselitteisyydessä, yksityiskohtaisuudessa ja palvelujen laadun määrittelyssä. Laadunmäärittelyn puutteiden johdosta palvelun hinta on muodostunut selvästi tärkeimmäksi kilpailuttamisen kriteeriksi. Muun muassa tämän vuoksi ongelmana on ollut yksityisten palvelujen laadun varmistaminen. Kilpailuttamisprosessin puutteista on valitettu runsaasti markkinaoikeuteen. Valitusten käsittely on ollut hidasta, ja markkinaoikeuden päätökset ovat aiheuttaneet kunnille toiminnallisia ongelmia ja taloudellisia menetyksiä.

Valtiontilintarkastajien mielestä yksityisen sektorin palvelujen hankinnalla ja kilpailuttamisella voidaan kuntien palvelutuotantoa tehostaa silloin, kun palvelutarjonnan markkinat täyttävät kilpailuttamisen edellytykset ja palvelut on helposti tuotteistettavissa. Vaikka palvelumarkkinat ovat maassamme kehittymässä, ei ole perusteltua olettaa, että kilpailuttamisedellytykset täyttävät markkinat kehittyisivät maamme kaikkiin osiin. On myös useita palveluita ja palvelukokonaisuuksia, jotka eivät sovellu kilpailuttamiseen mm. niiden vaatiman suppean erityisosaamisen vuoksi. Keskeinen palvelujen tuottamisen vastuu tulee olemaan edelleen kunnilla. Kunnilla tulee olla palvelutoiminnan osaamista mm. palvelujen kilpailuttamista ja kehittämistä varten ja lisäksi kuntien pitää hallita palvelukokonaisuudet ja toiminnan koordinointi. Kunnilla tulee olla myös valmiudet palvelujen laadun valvontaan kuluttajasuojan toteuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on jo vuosikymmenten ajan ollut merkittävä rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa. Viime aikoina Euroopan unionin sisämarkkinoiden kehittäminen ja siihen liittyvät elinkeinopoliittiset sekä kilpailulliset toimet ovat vaikuttaneet merkittävästi järjestöjen toimintamahdollisuuksiin. Konkreettisin vaikutus on ollut sillä, että järjestöjen toiminnan keskeisenä rahoittajana toimiva Raha-automaattiyhdistys on kilpailuneutraliteettivaatimusten vuoksi joutunut lopettamaan kotipalveluavustukset ja erityisryhmien palvelutalojen ja -asuntojen investointiavustuksia sekä omaishoitajien lomitustukea on vähennetty. Avustustoiminnan vähentyminen on vaikeuttanut järjestöjen ja kuntien toimintaa. Kaikki kunnat eivät ole pystyneet korvaamaan täysimääräisesti syntynyttä rahoitusvajetta. Uhkana on, että jotkut väestöryhmät jäävät vaille tarvitsemiaan palveluita. Kotihoidon tuen vähentyessä saattaa seurauksena olla, että esim. vammaisia ja vanhusväestöä joudutaan sijoittamaan laitoshoitoon, jolloin kuntien rahoitusvastuut lisääntyisivät.

Järjestöjen verotuksessa yleishyödyllisyyttä on tulkittu eri verotoimistoissa eri tavoin.

Tästä syystä järjestöjä koskevat verotusratkaisut ovat vaihdelleet esim. niin, että saman järjestön verotuskohtelu on ollut erilaista eri verotoimistojen alueilla. Epävarmuus verotuksesta on vaikeuttanut järjestöjen toiminnan ja talouden suunnittelua. Verohallitus on 1.6.2005 antamassaan yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja säätiöitä koskevassa verotusohjeessa kiinnittänyt huomiota muun ohella verotuskäytäntöjen yhtenäistämiseen. Ohjeen soveltaminen alkaa v. 2006 verotuksessa. Ohjeessa määritellään myös kriteerit, joiden perusteella ratkaisut järjestön yleishyödyllisyydestä tehdään. Järjestöjen käsityksen mukaan verotusohjeessa esitetyillä kriteereillä tiukennetaan yleishyödyllisyyden määrittelyä, vaikeutetaan järjestöjen pääsyä yleishyödyllisyysstatuksen piiriin ja lisätään järjestöjen verorasitusta. Järjestöt kokevat tällaisen kehityksen uhaksi niiden yleishyödylliselle toiminnalle.

Valtiontilintarkastajat pitävät perusteltuna, että yleishyödyllisten yhteisöjen verotusohjeita uudistetaan yhteisöjen toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset huomioon ottaen. Valtiontilintarkastajat katsovat kuitenkin, ettei tuloverolaissa määritellyn yleishyödyllisyyden tulkintaa tule tiukentaa veroviranomaisen ohjein, koska verolainsäädäntö on yleishyödyllisyyden osalta pysynyt muuttumattomana. Valtiontilintarkastajat pitävät myös tärkeänä, että verohallinto jatkaa toimenpiteitä, joilla verotoimistoittain vaihdelleita järjestöjen verotuskäytäntöjä yhtenäistetään.

Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että hankintalainsäädäntöä ja kilpailuttamissäännöksiä kehitettäessä otetaan huomioon sosiaali- ja terveyspalvelujen erityisluonne, joka aiheutuu siitä, että tällä palvelutoiminnalla toteutetaan perustuslaissa kansalaisille säädettyjä perusoikeuksia. Myös sosiaali- ja terveyspalveluita merkittävällä panoksella rahoittavan Raha-automaattiyhdistyksen aseman säilyttämiseen on syytä kiinnittää huomiota. Suomen Raha-automaattiyhdistys poikkeaa vastaavista eurooppalaisista organisaatioista siinä, että se jakaa tuotostaan muita organisaatiota huomattavasti suuremman osuuden yhteiskunnallisiin hyvinvointipalveluihin.

Palveluja tuottavan henkilöstön rekrytoinnin keskeinen ongelma on ollut pätevän henkilöstön saanti sosiaalialan tehtäviin. Terveydenhuollossa ongelmaksi on koettu huono palkkaus ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen. Erityiseksi riskialaksi on muodostunut vanhustenhuolto, jonka vetovoimaisuus on heikkoa, työ koetaan raskaaksi ja palkkaus on alhainen. Laman jälkeen tapahtuneet henkilöstön supistukset ja henkilöstön kokema pitkään jatkunut töiden ylikuormitus on heikentänyt työssä jaksamista. Stressiä lisääväksi tekijäksi erityisesti sosiaalihuollossa on koettu lomautukset ja lomautusuhat. Valtiontilintarkastajien mielestä edellä esitettyihin henkilöstön rekrytointiin, palkkaukseen ja työssä jaksamiseen liittyviin ongelmiin tulisi kohdistaa erityistä huomiota, jotta myös tulevina vuosina, jolloin palvelujen kysyntä kasvaa, palveluja on tuottamassa riittävästi pätevää ja osaavaa henkilöstöä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä käydyssä keskustelussa ovat keskeisessä asemassa olleet elinkeino- ja kilpailupoliittiset näkemykset. On selvää, että myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa tulee noudattaa toimintaa koskevia säännöksiä. Valtiontilintarkastajien mielestä palvelujen kehittämisen tulee kuitenkin perustua ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspoliittisiin tavoitteisiin. Kehittämistyön keskeisenä perusteena tulee olla asiakaslähtöisyys ja väestön palvelutarpeet. Tärkeää on myös huomion kohdistaminen palvelujen laatuun, saatavuuteen ja vaikuttavuuteen eli siihen, miten hyvin palveluilla edistetään kansalaisten terveyttä, selviytymistä ja arjen turvallisuutta.

# Opetuksellinen syrjäytyminen

Suomalaisessa keskustelussa syrjäytymisellä ymmärretään kasautunutta huono-osaisuutta, jossa usein yhdistyvät matala koulutustaso, pitkäaikainen ja toistuva työttömyys, taloudelliset ongelmat, elämän hallintaan liittyvät vaikeudet sekä vieraantuminen yhteiskunnallisesta osallisuudesta (Kuorelahti, M. – Viitanen R., toim.: Holtittomasta hortoilusta hallittuun harhailuun, Nuoran julkaisuja 14/1999). Nuorten syrjäytymisen määrittelyssä lähtökohtana pidetään usein poikkeamista tavanomaiselta koulutusuralta, vaikka syyt siihen voivat vaihdella koulutuksesta putoamisesta hyvinkin tietoiseen poikkeavan elämäntavan valintaan.

Suomi on menestynyt loistavasti kansainvälisissä oppimistutkimuksissa, joissa on selvitetty nuorten keskimääräistä osaamista. Nämä tulokset ovat kuitenkin osaltaan herättäneet keskustelua kaikkein huonoimmin menestyvistä, heidän osaamisestaan ja tulevaisuuden mahdollisuuksistaan. Pienenevien ikäluokkien Suomessa ei ole varaa nyt eikä tulevaisuudessakaan suhtautua passiivisesti lasten ja nuorten syrjäytymiseen.

Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet opetuksellisen syrjäytymisen laajuutta sekä sen syitä ja ehkäisykeinoja. Aihekokonaisuuteen liittyvänä on tässä tarkasteltu myös erityisopetusta ja oppisopimuskoulutusta.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet opetuksellista syrjäytymistä, erityisopetusta ja oppisopimuskoulutusta koskevat selvitykset ja lausunnot opetusministeriön ohella sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, Opetushallitukselta, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukselta (Stakes), Suomen Kuntaliitolta, Helsingin, Tampereen, Vantaan ja Jyväskylän kaupungeilta sekä kaikilta lääninhallituksilta.

Tämän kertomusosuuden ovat valmistelleet tarkastusneuvos Kaj Laine, tarkastaja Marjatta Mylly (erityisopetus) ja tarkastaja Tuija Myllyvuori (oppisopimuskoulutus) ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 13.10.2005.

## Opetuksellinen syrjäytyminen tilastoissa

Opetusministeriön mukaan opetuksellisella syrjäytymisellä voidaan perusopetuksessa tarkoittaa jäämistä ilman päättötodistusta, mikä johtaa syrjäytymiseen jatko-opinnoista ja syrjäytymisvaaraan muillakin elämänaloilla. Opetuksellisesta syrjäytymisestä voidaan puhua myös silloin, kun oppimistulokset oppilaan oppimisedellytyksistä huolimatta jäävät niin heikoiksi (ns. alisuoriutuminen), että ne vaikeuttavat jatko-opintoihin pääsyä tai työntekoa.

Opetusministeriön mukaan hyvistä ja tasalaatuisista oppimistuloksista huolimatta myös Suomessa on lapsia ja nuoria, joiden osaamistason kehittäminen on suuri haaste koulutusjärjestelmälle. Varhainen puuttuminen huonosti voivien lasten ja nuorten tilanteeseen sekä ennaltaehkäisevä toiminta on niin yhteiskunnan kuin yksilöidenkin kannalta inhimillistä ja taloudellista. Etenkin suurissa asutuskeskuksissa havaitaan opetusministeriön mukaan koulujen vertailussa selkeä yhteys oppilaiden sosiaalisen taustan ja koulun oppimistulosten välillä.

Opetushallituksen mukaan nuorten koulutustason noustessa on vähintään toisen asteen koulutuksesta tullut nuorille lähes yleiseen oppivelvollisuuteen rinnastettava normi, josta poikkeaminen heikentää ratkaisevasti nuoren työllistymismahdollisuuksia ja ylipäätään yhteiskuntaan sijoittumista. Samalla koulutuksen puuttumisesta on tullut keskeinen syrjäytymis- ja huono-osaisuusriskiä lisäävä tekijä. Huomattava on myös työelämän asettamat vaatimukset nuorille työelämään pyrkiville. Ammatillisen tutkinnon suorittaneetkaan eivät työllisty, kun nuoret ovat vajaakuntoisia tai kun heidän työtaitonsa eivät riitä avoimilla työmarkkinoilla.

Suomessa koko ikäluokka on peruskoulun piirissä, ja kunnan tulee huolehtia siitä, että oppivelvolliset saavat opetusta. Myös toisen asteen koulutusta on tarjolla koko

ikäluokalle, ja lähes 95 % siirtyy toisen asteen koulutukseen. Tilastokeskuksen vuoden 2004 tietojen pohjalta perusasteen ensimmäisellä luokalla aloitti v. 2003 61 300 oppilasta. Lykkäystä koulun aloittamiseen v. 2003 sai 1 429 oppilasta. Peruskoulussa opiskelevista oli 6,2 % siirretty erityisopetukseen v. 2003.

Ilman perusopetuksen päättötodistusta jäi 256 nuorta lukuvuonna 2002–03, eli he erosivat iän perusteella peruskoulusta saamatta sitä päätökseen. 79 oppilasta löi kokonaan laimin oppivelvollisuutensa. Ilman päättötodistusta jääneiden tai oppivelvollisuuden laiminlyöneiden määrä on ministeriön arvion mukaan kuitenkin todennäköisesti huomattavasti suurempi. Käytännössä tämä on este jatko-opintoihin pääsemiselle.

Nuorten koulutuksesta putoamiseen suurimmat vaarat ovat ministeriön mielestä perusopetuksen jälkeisessä ns. siirtymävaiheessa. Valtaosa oppilaista, 97,5 % v. 2003 haki lukioon tai ammatilliseen koulutukseen. Hakematta jätti kuitenkin 2,6 %, eli 1 555 nuorta. Ministeriö viittaa myös oppimistuloksia koskeviin arviointeihin, joiden mukaan 15–25 %:lla peruskoulun päättävistä on niin suuria vaikeuksia äidinkielessä ja matematiikassa, että ne vaikeuttavat jatko-opintojen suorittamista.

Yhteensä 94,5 % ikäluokasta aloitti opinnot lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen lisäopetuksessa. Koulutusta ei aloittanut välittömästi 5,6 %, eli 3 378 nuorta, mutta tarkkaa tietoa tämän ryhmän tilanteesta ei ministeriön mukaan ole. Kun asiaa tarkastellaan vuoden 2003 lopun tilanteen mukaan ja nuorten pääasiallisen toiminnan mukaan, näyttäisi työttömänä olevan tai ”muuta tekevän” ryhmän suuruus olevan 3,9 %.

Itä-Suomen lääninhallituksen selvityksen mukaan läänissä jäi 5,8 % peruskoulun päättäneistä jatkokoulutuksen ulkopuolelle v. 2003.

Etelä-Suomen lääninhallituksen peruspalvelujen arviointiraportin 2005 mukaan v. 2003 perusasteen päättäneistä jatkokoulutuksen ulkopuolelle jäi yli 9 %. Erityisen paljon jatkokoulutuksen ulkopuolelle jäi nuoria Päijät-Hämeessä (11,0 %) ja Uudellamaalla (10,2 %). Osa peruskoulun päättäneistä hakeutui peruskoulun 10. luokalle lisäopetukseen. Mikäli heidät otetaan mukaan, 94 % perusopetuksen päättäneistä aloitti samana vuonna koulutuksen. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa tällä tapaa lasketun koulutustakuun mittarin tavoitetaso on 96 %. Paras tilanne tällä mittarilla tarkasteltuna oli Etelä-Suomen läänin maakunnista Etelä-Karjalassa (95,0 %) ja heikoin Itä-Uudellamaalla (91,6 %) ja Päijät-Hämeessä (91,7 %).

Vantaalla alle 10 % nuorista jättää tuntemattomasta syystä hakematta jatko-opintoihin. Tavallisin syy toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jäämiseen on se, että perusopetuksen päättöarvosanat eivät riitä haluttuun koulutukseen. Pieni osa (vuosittain 1–2 %) nuorista ei ota osaa yhteisvalintaan. Vantaalla kaikilla peruskoulun päättäneillä nuorilla, jotka eivät ole saaneet toisen asteen koulutuksen paikkaa, on mahdollisuus hakeutua lisäopetukseen. Lisäopetuksen tulokset ovat Vantaan kokemuksen mukaan hyviä: suurin osa opiskelijoista jatkaa opintojaan joko lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa.

Opetusministeriön mukaan perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen opinto-ohjauksen arvioinnissa on selvitetty oppilaitosten näkemyksiä syrjäytymisestä ja keinoja sen ehkäisyyn. Perusopetuksen opinto-ohjaajien arvion mukaan keskimäärin 3,5 %:lla oppilaista on syrjäytymisriski, mutta viidesosa opinto-ohjaajista totesi, ettei heidän koulussaan ollut syrjäytymisvaarassa olevia oppilaita. Lukiossa heitä ei ole opinto-ohjaajien mielestä lainkaan ja ammatillisessa koulutuksessa 8,5 %, mutta arvio vaihteli nollasta n. 20 %:iin saakka.

Ministeriön mukaan 1990-luvulla tehtiin useita tutkimuksia toisen asteen koulutuksen keskeyttämisestä. Tutkimusten mukaan keskeyttämisen kuva ei ole yksiselitteinen. Keskeyttämisen syitä kuvataan lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa yhtäpitävästi: alan tai koulutuksen kiinnostamattomuus ja opiskelumotivaation puute. Perusopetuksessa koulutuksesta poisjäämisen syitä kuvataan kouluallergiana, joka on oire nuoren vieraantumisesta ja syrjäytymisestä koulusta, sen normeista ja tavoitteista. Toisaalta eräiden tutkimusten mukaan keskeyttäminen saattaa olla nuorten tapa rakentaa elämäänsä, ja ratkaisut voivat olla enemmän tai vähemmän tietoista uusien mahdollisuuksien etsintää.

Vuonna 2003 tutkintoon johtavan koulutuksen keskeyttäneistä lukiokoulutuksen keskeytti 2,3 % opiskelijoista, ammatillisen koulutuksen (toinen aste) 10,9 %, ammattikorkeakoulutuksen 6,0 % ja yliopistokoulutuksen 4,8 %.

Oulun lääninhallituksen selvityksen mukaan lukuvuonna 2004–05 läänin ammatillisista oppilaitoksista erosi 1 390 opiskelijaa. Eroprosentti, jolla tarkoitetaan oppilaitoksista lukuvuoden aikana eronneiden määrää suhteessa läänin oppilaitosten koko opiskelijamäärään, oli Oulun läänissä 10,3 %. Kaikista toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista eroamisista yli puoleen (56,7 %) on tarkempi syy jäänyt oppilaitoksissa selvittämättä. Niissä tapauksissa, joissa eroamisen syy oli selvitetty, merkittävin oli väärän opintoalan valinta (noin viidennes eronneista). Suunnilleen joka neljäs eronneista jatkoi opintoja toisessa oppilaitoksessa ja vajaa viidennes meni töihin. Työttömäksi jäi suunnilleen joka kymmenes keskeyttäneistä. Johtopäätösten tekemistä vaikeutti selvityksessä kuitenkin se, että joka kolmannen keskeyttäneen toiminnasta ei kyselyssä saatu tietoa.

Vastaavasti lukiosta erosi Oulun läänissä v. 2004 359 opiskelijaa eli 3,3 % kaikista opiskelijoista. Keskeyttäneistä yli 70 % jatkoi opiskelua jossakin toisessa oppilaitoksessa, ja työhön meni joka kymmenes. Työttömäksi keskeyttäneistä jäi n. 3 % ja muun syyn takia lukiosta erosi 14 % opiskelijoista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tarkastellut nuorten syrjäytymistä heikkona kiinnittymisenä työmarkkinoille. Tutkinnon suorittamista koskevien tilastojen mukaan esim. v. 2003 on 26–30-vuotiaista 86,1 % suorittanut ammatillisen tutkinnon. Kaikki ne, jotka eivät ole suorittaneet tutkintoa, eivät kuitenkaan ole jääneet syrjään koulutuksesta tai pois työmarkkinoilta. Osa on esim. ollut työssä ja hankkinut työkokemuksen kautta tarvittavia ammattitaitoja. Ministeriö toteaa kuitenkin, että etenkin alempien ammattitutkintojen suorittaneilla on ollut vaikeuksia kiinnittyä työmarkkinoille ja viittaa tältä osin tutkimukseen, jonka mukaan ainoastaan neljäsosa toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneista kiinnittyi seuraavan vuoden aikana pitkäaikaisiin työsuhteisiin työmarkkinoilla. Tutkimus koski vuosia 1996–99, jolloin työmarkkinoilla vallitsi korkea kysyntä. Ministeriön arvion mukaan nuorten ammattikoulutusongelma koskettaa suunnilleen 10–20 %:a kustakin ikäluokasta.

## Syrjäytymisen syitä

Opetusministeriö tähdentää, että yksilön kohdalla syrjäytyminen on prosessi. Opetuksellista syrjäytymistä ei voida yksiselitteisesti määritellä, vaan kysymys on joukosta koulutukseen liittyviä ja koulun ulkopuolisia tekijöitä, jotka johtavat koulutuksesta pois putoamiseen tai heikkoihin oppimistuloksiin.

Opetuksellinen syrjäytyminen ei yleensä koskaan ole pelkästään koulun asia tai hoidettavissa yksinomaan koulun keinoin. Esimerkiksi vaille perusopetuksen päättötodistusta jääneillä on usein heikko sosiaalinen tausta, huostaanottoja ja muuta huono-osaisuutta. Oppimisvaikeudet, vammaisuus tai erityisoppilaan status eivät sinänsä johda tai ole merkki opetuksellisesta syrjäytymisestä, mutta jos oppilas jää ilman tarvitsemiaan tukitoimenpiteitä, kuten tukiopetusta, erityisopetusta, apuvälineitä tms., voi se johtaa opetukselliseen syrjäytymiseen.

Opetushallitus korostaa, että koulutuksen ulkopuolelle jääminen liittyy usein heikkoon koulutusmotivaatioon ja siihen, ettei koulussa ylipäätään viihdytä. Syrjäytymisuhka koulussa ei ole siis välttämättä perheen ja oppilaan kasautuneiden sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien tulos. Syrjäytymisprosessi voi alkaa myös koulun toimintatapojen seurauksena. Osalla oppilaista puutteelliset opiskelutaidot ja tiedot johtavat tilanteeseen, jossa oppilas kokee itsensä epäonnistuneeksi oppijana. Riittämätön opintojen ohjaus tai muutoin epäoikeudenmukaiseksi koettu kohtelu voivat johtaa ulkopuolisuuden tunteeseen perusopetusryhmässä. Nuori alkaa vältellä vaikeaksi kokemiaan tilanteita, mikä johtaa luvattomiin poissaoloihin ja lisää syrjäytymisuhkaa koulussa.

Opetuksellisen syrjäytymisen kysymykset tulevat lääninhallituksissa esille oppilaitosten laillisuusvalvonnan, peruspalvelujen arvioinnin sekä toisen asteen yhteishaun ja ammatillisen koulutuksen tehtävien yhteydessä. Lääninhallitusten havaintojen mu-

kaan resurssien puute vaivaa mm. oppilashuoltoa ja muuta syrjäytymisen vastaista toimintaa kouluissa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan opetuksellisen syrjäytymisen uhka nousee todelliseksi silloin, kun koulutuksen järjestäjien päätökset opetuksen järjestämisestä perustuvat ensisijaisesti taloudellisiin säästöihin ja koulutuksen järjestäjän muihin etunäkökohtiin eikä oppilaiden lakisääteisiin sivistyksellisiin oikeuksiin. Yksilön sivistyksellisten oikeuksien ja julkisen vallan säästötavoitteiden toteutuminen varmistetaan parhaiten osoittamalla riittävät resurssit opetukseen. Siten jokainen tukea ja opetuksellisia erityisjärjestelyjä tarvitseva oppilas saisi opintietänsä turvaavat riittävät palvelut julkiselta vallalta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lääninhallituksen mielestä lyhytnäköisellä taloudellisella säästämisellä ei päästä kumpaankaan tavoitteeseen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan koululainsäädäntö ei näytä tarjoavan riittävästi keinoja kaikkien oppilaiden ongelmien hoitamiseen oppilashuollollisin tai kurinpidollisin menetelmin. Syrjäytymisvaarassa olevien, kouluyhteisöön sopeutumattomien eli huonosti käyttäytyvien, moniongelmaisten oppilaiden osalta koulut turvautuvat joskus lainvastaisiinkin menettelytapoihin yrittäessään turvata koulutyön häiriöttömän jatkumisen.

Oleellisimpana nuorten myöhempää elämää säätelevänä, syrjäytymistä mahdollisesti aiheuttavana tekijänä Etelä-Suomen lääninhallitus pitää sitä, että kaikille nuorille ei ole koulutuspaikkaa tarjolla välittömästi perusopetuksen päätyttyä. Tähän vaikuttaa merkittävästi se, että aiemmilta vuosilta on hakemassa suuret joukot nuoria, jotka eivät ole saaneet opiskelupaikkaa. Ongelma on myös se, että eri alojen opiskelupaikat eivät ole yhtä suosittuja nuorten keskuudessa ja osa tarjolla olevista paikoista jää näin käyttämättä.

Lapin lääninhallituksen mukaan opetuksellisen syrjäytymisen tärkein selittäjä on perheiden hyvinvointi. Olennainen perheiden syrjäytymiskehitykseen vaikuttava tekijä Lapin läänissä on korkea työttömyys, erityisesti joissakin seutukunnissa. Lääninhallitus viittaa Lapin liiton tilastoihin, joiden mukaan työttömien osuus työvoimasta oli Lapin läänissä v. 2004 keskimäärin 17,1 %. Alle 25–vuotiaista työttömänä oli 13,2 %, kun vastaava luku koko maassa oli 12,4 %. Perheiden syrjäytymiskehitys näkyy enenevässä määrin päiväkodeissa ja peruskouluissa lasten pahoinvointina. Hälyttävin merkki perheiden pahoinvoinnista on lasten huostaanottojen lisääntyminen.

Opetushallitus tuo esiin sen, että nuorten toimeentuloon vaikuttavalla opintotuella saattaa olla suuri merkitys varsinkin muutoin syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ongelmien syvenemisessä. Lapsilisän loppuessa nuoren saama opintotuki ei 17-vuotiaana kata elämisen kustannuksia. Jos opiskelija keskeyttää nopeasti opintonsa, hän joutuu maksamaan saamansa tuen takaisin. Opintotuki voi siten olla lisäämässä taloudellista syrjäytymistä. Koska opintotuen määrä on pienempi kuin työmarkkinatuen korvaus, voi joku keskeyttää ammatillisen koulutuksensa saadakseen suuremman korvauksen.

Vantaa puolestaan esittää, että kunnat pitäisi velvoittaa antamaan perusopetusta ja valtion tulisi maksaa yli 18-vuotiaista täysi valtionosuus, mikäli oppilas ei ole saanut perusopetuksen päättötodistusta ja hän haluaa jatkaa opintojaan täytettyään 18 vuotta. Tarve korostuu erityisesti maahanmuuttajanuorten ja erityisoppilaiden kohdalla. Pääkaupunkiseudun kunnat ovat tehneet asiasta aloitteen opetusministerille. Työministeriö on ilmoittanut kannattavansa Vantaan mainitsemaa aloitetta, sillä osa maahanmuuttajanuorista on tällä hetkellä perusopetuksen suhteen väliinputoajia.

Stakesin mukaan lasten ja nuorten syrjäytymisriskiin vaikuttavat kasvuolosuhteet, jotka puolestaan heijastavat yhteiskunnan tilannetta. Vaikka suurin osa suomalaisista lapsista ja nuorista voi hyvin, noin neljäsosan tai jopa kolmasosan arvioidaan voivan huonosti. Yhteiskunnallisten murrosten vaikutukset näkyvät lastensuojelussa kasvavina asiakasmäärinä. Kun v. 1995 lastensuojelun avohuollon tuen piirissä oli 2,6 % ala-ikäisistä, v. 2003 heitä oli jo 5,1 %. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on 1990-luvun alusta kasvanut 2–5 %:n vuosivauhtia, ja v. 2003 heitä oli 1 % kaikista alle 18-vuotiaista. 1990-luvulla köyhien lapsiperheiden määrä kääntyi kasvuun ensi kerran toisen maailmansodan jälkeen ja köyhien perheiden lapsia on alaikäisistä yli 12 %.

Työministeriön mukaan olisi tarpeellista käydä laajapohjaista keskustelua yhteiskunnan ja erityisesti työelämän vaatimuksista suhteessa erityisnuorten osaamiseen ja elämänhallintataitoihin. Näyttää siltä, ettei yhteiskunnassa ole vielä tarpeeksi vaihtoehtoisia osallisuuden muotoja kaikkien kansalaisten tarpeisiin. Ministeriö huomauttaa, että sekä perus- että ammatillisen koulutuksen tavoitteena on valmentaa nuorta selviytymään mahdollisimman itsenäisesti omassa elämässään. Realistinen kuva yhteiskunnallisista mahdollisuuksista on peruste osuvalle koulutukselle.

Ministeriö huomauttaa myös, että kun koulussa ei ole diagnosoitu heikkolahjaisuutta tai oppimisvaikeuksia ja ryhdytty niiden vaatimiin erityistoimiin, oppilas saattaa saada päästötodistuksen ei-mukautetusta opetuksesta, vaikka mukauttamiseen olisikin ollut perusteita. Ongelmat kohdataan työvoimatoimiston ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluissa vasta, kun työelämään pääsy on osoittautunut ongelmalliseksi. Opiskelijan jatkomahdollisuuksien kannalta on ministeriön mielestä erityisen tärkeää, että koulusta saadut todistukset tai muut dokumentit ovat todenmukaisia ja kertovat realistisesti oppilaan osaamisesta, persoonallisuudesta tai sosiaalisista taidoista.

### *Mielenterveysongelmien vaikutus syrjäytymiseen*

Opetusministeriön mukaan nuorten mielenterveysongelmat näkyvät koulujen ja oppilaitosten päivittäisissä toiminnoissa ja henkilöstön työssä. Syyt mielenterveysongelmien kasvuun johtuvat ministeriön mukaan koulua laajemmista yhteiskunnallisista muutoksista. Parantunut diagnosointi tuo Opetushallituksen mukaan ongelmat esille aiempaa paremmin.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa Kansanterveyslaitoksen Terveys 2000 -tutkimukseen, jonka mukaan yleisellä tasolla mielenterveysongelmat eivät ole merkittävästi lisääntyneet 20 viime vuoden aikana. Mielenterveyspalvelujen kysyntä sen sijaan on lisääntynyt. Kynnys hakea hoitoa on alentunut, palveluiden tarjonta on lisääntynyt, eikä mielenterveyspalvelujen käyttöä koeta yhtä negatiivisesti leimaavaksi kuin ennen. Ministeriö viittaa professori Jorma Pihan tutkimukseen, jonka mukaan lasten ja nuorten mielenterveyshäiriöiden määrä ei ole sinällään lisääntynyt, mutta häiriöiden vaikeusaste näyttäisi olevan kasvussa.

Stakesin arvion mukaan vakavia psyykkisiä häiriöitä on n. 4 %:lla ja keskivaikeita häiriöitä n. 17 %:lla 8–9-vuotiaista lapsista. Jokin psyykkinen häiriö on todettavissa 15–25 %:lla nuorista. Lastensuojelulliset ongelmat limittyvät usein mielenterveysongelmiin, joiden taustalla voi olla vanhempien mielenterveys- ja päihdeongelmia, perheväkivaltaa sekä lasten laiminlyöntiä tai kaltoin kohtelua.

Stakesin joka toinen vuosi toteutettavan valtakunnallisen kouluterveyskyselyn mukaan v. 2004 peruskoulun yläluokkalaisista keskimäärin 42 %:lla ja lukiolaisista 51 %:lla oli oman arvionsa mukaan opiskeluvaikeuksia. Noin joka kymmenennellä peruskoulun ja lukion oppilaalla oli jokin pitkäaikaissairaus. Masentuneisuutta oli noin kymmenesosalla. Vähintään kahdesta päivittäin esiintyvästä psykosomaattisesta oireesta kärsi joka kuudes nuori. Lähes viidesosa lukiolaisista piti terveydentilaansa keskinkertaisena tai huonona. Peruskoulun oppilaista 12 % ja lukiolaisista 16 % koki kouluterveydenhuollon vastaanotolle pääsyn vaikeaksi. Läheinen ystävä puuttui noin joka kymmenenneltä peruskoulun oppilaalta.

Stakesin mukaan 1990-luvun alun taloudellisen laman heijastusvaikutukset lasten kasvuympäristöön ovat olleet pitkäkestoisia. Laman aikana toteutetut palvelujen ja tulonsiirtojen leikkaukset koskivat erityisesti lapsiperheitä. Leikkaukset ovat suurelta osin jääneet pysyviksi. Lasten ja nuorten mielenterveysongelmia esiintyy kuitenkin myös ns. hyvin toimeentulevissa perheissä. Yhteiskunnan arvojen koveneminen, työelämän kiireen ja kilpailun kiristyminen ja pätkätöiden lisääntyminen voivat vaikuttaa vanhemmuutta heikentävästi.

Hoitamattomat oppimisvaikeudet ja mielenterveysongelmat ovat sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin mukaan vahvasti sidoksissa toisiinsa. Oppimisvaikeudet johtavat huonoon koulumenestykseen, josta seuraa motivaation laskua ja vähitellen käytösongelmia tai ns. sisäänpäin kääntyviä ongelmia (masennus, ahdistus, pelot) sekä joutuminen pois omia kykyjä vastaavalta kehityspolulta. Kouluvaikeuksien kierre voi alkaa myös mielenterveysongelmista.

Ne johtavat keskittymisvaikeuksiin, joista voi seurata huono koulumenestys ja sosiaalinen syrjäytyminen.

Koulumenestyksen huononeminen ja mielenterveysongelmat voivat johtaa asosiaaliseen kierteeseen, koulupinnaukseen ja päihteiden käyttöön. Stakes huomauttaa, että koulukodeissa on yliedustus oppimisvaikeuksista kärsiviä, samoin kuin vankiloissa.

Helsingin kaupungin mukaan lasten ja nuorten mielenterveysongelmat ovat lisääntyneet. Syitä ovat mm. yhteiskunnan lapselle ja lapsen kehitykselle esittämät kasvavat vaatimukset, perheen sisäiset, vanhemmuutta heikentävät seikat ja perheen taloudellinen turvattomuus. Näiden lisäksi kaupunki mainitsee syyksi peruskoulun jakautumisen ala- ja yläasteeseen vaiheessa, jossa tarvittaisiin erityisesti tutun ryhmän tukea. Koulun kurssimuotoisuus ei myöskään tue lapsen ja nuoren tarvetta kuulua turvalliseen ryhmään.

Näiden seurauksena kaupunki mainitsee koulusta poissaolojen lisääntymisen aina vain nuorempien oppilaiden keskuudessa. Kaupungin mukaan koulu on liian tiukkatahtista ja stressaavaa sekä hajanaista. Vaatimukset näyttävät edelleen kasvavan uusien opetussuunnitelmien myötä, kun puhutaan hyvän oppimisen kriteereistä. Elämästä ja koulusta on tullut suorittamista, mikä ahdistaa, masentaa, aiheuttaa paniikkia ja toivottomuutta.

Kaupunki viittaa myös raporttiin nimeltä Helsinkiläisnuorten päihdekäyttäytymisen suuntia 1996–2004. Sen mukaan nuorten käytettävissä olevat varat, nukkumaanmenoaika kouluviikon aikana ja vanhempien tieto siitä, missä heidän lapsensa viettää iltansa viikonloppuisin, olivat vahvassa yhteydessä tupakoimiseen, humalajuomiseen ja huumekokeiluihin. Myöhään valvominen koulupäivinä ja illanvietto viikonloppuisin ilman, että vanhemmat tietävät, missä heidän lapsensa on, lisäsivät päihteiden käytön riskin kaksin-kolminkertaiseksi. Koulutyöhön liittyvistä tekijöistä opiskeluvaikeudet olivat yhteydessä päihteiden käyttöön. Paljon opiskeluvaikeuksia kokevien peruskoululaisten ja lukiolaisten päihteiden käyttö oli moninkertaista verrattuna niihin, joilla opiskeluvaikeuksia ei ollut lainkaan.

Tampereen kaupungin mukaan mielenterveyspulmat ovat viime vuosina nousseet esiin sekä opinto-ohjaajien että oppilas- ja opiskelijahuoltohenkilöstön keskusteluissa. Tampereella on vuosittain lisätty perusopetuksessa toimivien koulupsykologien (v. 2005 15) ja -kuraattorien (16) määrää. Asiakkaita on runsas 1 100 yhtä kuraattoria ja hieman enemmän yhtä psykologia kohden. Lisäksi v. 2004 aloitti ensimmäinen koulupsykologin ja -kuraattorin työpari kaupungin lukioissa toimintansa. Ammatillisessa koulutuksessa on kuraattori-palveluita, mutta ei psykologipalveluja oppilaitosten omissa yksiköissä.

Kaupunki korostaa, että tarvitaan tiivistä yhteyttä muiden toimialojen palveluntuottajien kanssa. Erityisesti korostuu hoitoon pääsyn hitaus silloin, kun koulussa on havaittu mielenterveysongelmia. Nuoren mahdollisuudet täysipainoiseen koulunkäyntiin heikkenevät, kun aikaa kuluu liikaa, ennen kuin hän pääsee palvelujen piiriin. Myös Vantaan kaupunki mainitsee, että hoitojärjestelmän riittämättömyys hidastaa ja estää lasten ja nuorten hoitoon pääsyä.

Jyväskylän kaupungin mukaan ongelmat kyllä havaitaan ja tunnistetaan ja yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa on saumatonta, mutta liian moni psykiatrista tuke tarvitseva lapsi roikkuu edelleen koulun ja hoitojärjestelmän välillä. Lisäksi perheitä ei saada mukaan kuntoutusprosesseihin. Kaupungin mukaan tarvitaan enemmän nopean toiminnan joustavia kuntoutusyksiköitä lähemmäs kansalaisia ja resursseja lasten- ja nuorten psykiatrian toimijoille.

### Syrjäytymisen ehkäisykeinoja opetuksessa

Koulutukseen on kehitetty opetuksellisia rakenteita ja toimintamuotoja, joilla oppilaita voidaan tukea, puuttua ongelmiin varhaisessa vaiheessa ja ehkäistä opetuksellista syrjäytymistä. Niistä säädetään koulutusta koskevissa laeissa ja Opetushallituksen vahvistamissa opetussuunnitelman perusteissa. Tällaisia rakenteita ovat:

– Tukiopetus, jota annetaan opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneille tai muutoin erityistä tukea tarvitseville.

– Erityisopetus, jota annetaan osa-aikaisena ja luokkamuotoisena. Tätä osa-aluetta käsitellään myöhemmin erikseen.

– Koulun ja kodin yhteistyö. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan kodin ja koulun vuorovaikutusta ja yhteistyötä tulee tukea oppilaan kokonaisvaltaisen terveen kasvun ja hyvän oppimisen edistämiseksi. Yhteistyö tulee määritellä opetussuunnitelmassa yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.

– Oppilashuolto, jolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa.

– Opinto-ohjaus tai oppilaanohjaus, jonka kolme osa-aluetta ovat 1. henkilökohtaisen kasvun ja kehityksen ohjaus eli psykososiaalinen tuki, 2. opiskelun ja oppimisen ohjaus sekä 3. uranvalinnanohjaus. Opinto-ohjausta järjestetään henkilökohtaisena että luokkamuotoisena ohjauksena.

Koulutuksen järjestäjät vastaavat siitä, miten em. viranomaisohjeita noudatetaan ja missä määrin syrjäytymisen ehkäisemiseen käytännössä oppilaitosten tasolla panostetaan. Osa edellä mainituista asioista on viime vuosina ollut kansallisten arviointien kohteena.

Seuraavassa käsitellään yksityiskohtaisemmin esiopetusta, opiskelija- ja oppilashuoltoa sekä oppilaan/opinto-ohjausta.

### *Esiopetus*

Esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta opetusministeriö antoi selonteon lokakuussa 2004 (VNS 7/2004 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan esiopetuksen merkitys koulukypsyyden arvioinnissa ja varhaisen syrjäytymisen havaitsemisessa on huomattava. Suomessa esiopetukseen osallistuu n. 96 % lapsista. Esiopetukseen osallistumisessa ei ole ministeriön mukaan merkittäviä eroja eri läänien, kunta- tai kieliryhmien välillä. Tosin romanilapsista vain 2 % osallistuu esiopetukseen. Kuljetusetuuden säätäminen 1.8.2004 lukien on parantanut kaikkien lasten mahdollisuutta osallistua esiopetukseen.

Opetusministeriö korostaa, että varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen henkilöstön osaaminen on olennainen tekijä lasten koulukypsyyden arvioinnissa ja mahdollisten ongelmien havaitsemisessa hyvissä ajoin ennen koulun aloittamista. Sekä peruskoulutuksessa että täydennyskoulutuksessa on tärkeää lisätä opettajien tähän liittyviä valmiuksia.

Opetushenkilöstön kelpoisuustilanne on hyvä riippumatta esiopetuksen järjestämispaikasta, sillä 94 % opettajista on päteviä tehtäväänsä. Erityisopetukseen ja henkilöstön sijaisten palkkaamiseen ja esiopetushenkilöstön täydennyskoulutukseen ei ole kuitenkaan varattu opetusministeriön mielestä riittävästi määrärahoja. Opetuksen järjestäjän tuleekin ministeriön mukaan suunnata voimavaroja esiopetuksen henkilöstön täydennyskoulutukseen riippumatta siitä, onko henkilöstö opetustoimen vai päivähoidon henkilöstöä.

Oppilashuollolla on suuri merkitys oppimisvaikeuksien varhaisessa tunnistamisessa, mutta oppilashuoltopalveluiden saatavuudessa on ministeriön mukaan alueellisia eroja. Esiopetusryhmistä 60 %:ssa on erityistä tukea tarvitsevia lapsia, ja joka kolmannessa opetusryhmässä oppilashuolto on riittämätöntä. Puutteita on varsinkin erityislastentarhanopettaja-, puheterapeutti-, koulukuraattori- ja koulupsykologipalveluiden saatavuudessa. Myös sosiaali- ja terveysministeriö viittaa tähän ongelmaan ja toteaa, että sen näkemyksen mukaan kunnilla ei ole riittävästi mahdollisuuksia puuttua havaitsemiinsa erityisen tuen tarpeisiin tai syrjäytymisriskejä aiheuttaviin epäkohtiin.

Opetushallitus korostaa puolestaan, että myös opettajilla tulee olla entistä paremmat valmiudet esim. lukivaikeuksien tunnistamiseen. Opettajien täydennyskoulutustarve tässä asiassa on suuri.

Stakesin mukaan erityisen tuen ja kasvatuksen tarpeessa olevien lasten määrä varhaiskasvatuksessa vaihtelee kunnittain jopa niin, että 5–20 % varhaiskasvatuspalvelujen piirissä olevista alle kouluikäisistä lapsista tarvitsee erityistä tukea. Lasten pulmat tulisi havaita jo ennen esiopetusta lastenneuvolassa ja päivähoidossa, jotta kuntoutus voidaan aloittaa ennen koulun alkua. Tämän johdosta tulisi lastenneuvoloiden ja päivähoidon henkilöstön valmiuksia oppimisvaikeuksien varhaisessa tunnistamisessa vahvistaa koulutuksella. Ammatillisten kasvattajien perusopetuksen monikulttuurisuuskoulutus tulisi myös ajanmukaistaa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan lapsen oppimisen ja kehityksen ongelmien ennaltaehkäisy edellyttää vanhemmuuden tukemista jo äitiysneuvolavaiheesta lähtien. Monilla paikkakunnilla läänin alueella asiaan on kiinnitetty huomiota ja kehitetty vanhempainkouluja ja varhaisen puuttumisen malleja. Edelleen on kuitenkin suuria puutteita esim. päivähoidon erityisopetuksessa. Kun lapset ja perheet eivät saa ongelmiinsa varhaisvaiheen tukea, ongelmat jatkuvat ja vaikeutuvat. Lääninhallitus huomauttaa, että monen kohdalla syrjäytymiskehitys alkaa jo varhaislapsuudessa.

Esiopetuksen toteutumista kartoittaneen vuoden 2003 arvioinnin mukaan Etelä-Suomen läänissä lähes 70 % kuntien vastaajista arvioi erityislastentarhanopettajan palvelut riittämättömiksi tai melko riittämättömiksi, ja puheterapeutin palveluista vastaavan arvion esitti 60 %. Erityislastentarhanopettajan palvelut koettiin riittämättömiksi etenkin läänin maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Kaupunkimaiset kunnat taas arvioivat puheterapeutin palvelut yleisimmin riittämättömiksi. Lisäksi arvioinnissa havaittiin, että esiopetuksen ryhmäkoko oli viidenneksessä ryhmiä annettua suositusta suurempi. Etelä-Suomen lääninhallitus painottaa, että mahdollisimman varhainen puuttuminen lasten oppimis- ym. vaikeuksiin edellyttäisi tarkoituksenmukaista resursointia ja fyysisiä puitteita opetus- ja kasvatustyölle.

Stakesissa on meneillään useita varhaista puuttumista ja siihen liittyvää yhteistyötä kehitteleviä hankkeita. Varhainen tukeminen eli VarTu-hanke kehittää ja levittää varhaisen tuen ja ohjauksen menetelmiä varhaiskasvatuksessa. Varhaisen puuttumisen Varpu-hanke kouluttaa kaikkia lasten ja nuorten kanssa työskenteleviä tahoja huolen varhaiseen puheeksi ottamiseen sekä varhaista puuttumista tukevien yhteistyömenetelmien käyttöön. Perhehankkeessa lapsi- ja perhepalvelujen ja vanhempien yhteistyötä tiivistetään muodostamalla paikallisesti tai seudullisesti toimiva perhekeskus tai palveluverkosto.

Myös opetusministeriö korostaa yhteistyön kehittämistä opetus- ja sosiaalitoimen sekä lasten vanhempien ja viranomaisten välillä. Erityisen tärkeää on opetusministeriön mukaan, että tiedotuksella tavoitetaan eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien lasten, kuten romanilasten vanhemmat, joiden perinteisessä kasvatuskulttuurissa ei vielä ole ymmärretty esiopetuksen merkitystä. Opetushallitus mainitsee yhtenä erityisryhmänä myös päihderiippuvaiset vanhemmat.

Esiopetuksen kattavasta tarjonnasta vastaa Helsingissä sosiaalivirasto. Sosiaali- ja opetusvirastolla on säännöllisesti kokoontuva esiopetuksen yhteistyöryhmä, jonka tavoitteena on seurata sekä tarvittaessa tukea ja ohjata esiopetuksen toteutumista Helsingissä. Käytännössä yhteistyötä tekee esi- ja alkuopetuksen kehittämisverkko, joka muodostuu päivähoidon ja lähikoulun muodostamista työpareista.

Jatkossa tulisi Helsingin kaupungin mukaan kehittää joustavia esi- ja alkuopetuksen malleja. Yhteistyötä sosiaali- ja terveystoimen kanssa tulee myös kehittää edelleen ja turvata riittävät resurssit varhaiseen puuttumiseen ja ennalta ehkäisevään työhön. Esimerkiksi ruotsinkielisestä esiopetuksesta kolmannes tapahtuu päivähoidon piirissä, kolmannes opetustoimen alaisuudessa ja kolmannes sosiaaliviraston alaisuudessa kouluissa. Virastojen välinen yhteistyö on näin ollen hyvin tärkeää ja toimii Helsingin mukaan hyvin.

Vantaa puolestaan esittää, että vaikka toimialojen välistä yhteistyötä on kehitetty, erityisesti lapsen siirtyessä päivähoidosta kouluun tiedonsiirrolla eri ammattiryhmien välillä on kuitenkin edelleen lainsäädännöllisiä esteitä.

Esiopetusryhmien suuruus vaarantaa paikoin esiopetuksen tavoitteiden toteutumisen. Opetusministeriön ryhmäkokosuositus ylittyy joka kolmannessa esiopetuspaikassa. Hyväksyessään esiopetusuudistusta koskevan selonteon eduskunta edellytti, että hallitus tekee selvityksen esiopetuksen ryhmäkokosuosituksen toteutumisesta ja oppilasryhmien muodostamista koskevista käytännöistä ja niiden aiheuttamista ongelmista esiopetuksen tavoitteiden toteuttamiselle. Työ on ministeriön mukaan käynnistynyt, ja selvityksen jälkeen hallitus ryhtyy tarvittaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin ryhmäkoon määrittämiseksi.

Erityisesti maahanmuuttajataustaisten lasten oppimisedellytysten ja identiteetin vahvistamisen sekä kotoutumisen kannalta olennaisen kielenopetuksen saatavuudes-

sa on ministeriön mukaan myös puutteita. Helsingin kaupunki korostaa myös maahanmuuttajataustaisten oppilaiden esiopetuksen tuen turvaamista.

### *Opiskelija- ja oppilashuolto*

Opetusministeriön mukaan oppilas- ja opiskelijahuollon merkitystä on korostettu sekä lainsäädännössä että opetussuunnitelmien perusteissa. Opetussuunnitelmien perusteisiin pohjautuvat uudet opetussuunnitelmat otetaan perusopetuksessa käyttöön viimeistään 1.8.2006. Lukioissa ne otettiin käyttöön 1.8.2005. Uudistusten vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin. Vaikutukset näkynevät lisääntyneenä oppilaan- ja opinto-ohjauksen tarpeena sekä perusopetuksessa että toisen asteen koulutuksessa. Riittävällä ohjaustoiminnalla on ministeriön mielestä mahdollista edistää koulutyön tuloksellisuutta, lisätä kouluviihtyvyyttä ja ehkäistä syrjäytymistä.

Vuonna 2003 toteutetun perusopetus- ja lukiolakien uudistuksen jälkeen tarkoitetaan oppilas- ja opiskelijahuollolla em. lakeihin sisältyvien määritelmien mukaan oppilaan tai opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Esi- ja perusopetuksessa oppilaalla on subjektiivinen oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto. Lukiossa koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että vammaiselle tai muusta syystä erityistä tukea tarvitsevalle opiskelijalle annetaan tieto hänen käytettävissään olevista terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista ja hänet ohjataan hakeutumaan näihin palveluihin.

Käytännössä oppilashuollon kokonaisuutta ohjaa kolmen eri hallintosektorin lainsäädäntö, sillä oppilashuoltoon sisältyvät myös kansanterveyslain mukaisen kouluterveydenhuollon ja lastensuojelulain mukaisen kasvatuksen tukemisen palvelut. Opetushallitus korostaa, että oppilashuolto on nähtävä koko koulun yhteisenä tehtävänä.

Kouluterveydenhuollolla tai lastensuojelulain tarkoittamalla kasvatuksen tukemisella on edelleen myös omat itsenäiset tehtäväalueensa oppilashuollon yhteistyötehtävien lisäksi. Kouluterveydenhuollon palvelut ovat sekä perusterveydenhuollon mukaisia peruspalveluja että yhteistyössä tehtävää oppilas- ja opiskelijahuoltoa. Lastensuojelulain mukaiset kasvatuksen tukeen liittyvät palvelut ovat sekä osa kunnan lastensuojelua että koulupsykologi- ja koulukuraattorityötä ohjaavia palveluja, joita toteutetaan yhteistyössä koulujen ja oppilaitosten kanssa.

Opetusministeriön mukaan ongelmien varhainen tunnistaminen ja puuttuminen niihin korostuvat kouluissa, koska koulu antaa mahdollisuuden tavoittaa koko ikäluokan. Opettajien valmiuksia tunnistaa oppimiseen ja muuhun kasvuun ja kehitykseen liittyviä ongelmia tulee tukea siten, että niin opettajien peruskoulutukseen kuin täydennyskoulutukseenkin sisällytetään oppilas- ja opiskelijahuollon sekä kodin ja koulun yhteistyön perusopintoja.

Oppilaitosten ohjaustoiminnassa tulee ministeriön mukaan kehittää etenemisen seurantajärjestelmiä siten, että ongelmat opinnoissa havaitaan riittävän ajoissa. Seurantajärjestelmän tulisi toimia myös opintopolun nivelvaiheissa. Oppilaanohjaus tai opinto-ohjaus nivel- ja siirtymävaiheissa vaatii ohjauksen yhteistyömuotojen kehittämistä. Samaa korostaa myös Helsingin kaupunki. Opetushallituksen mukaan välittömänä toimenpiteenä ministeriöiden tulisi yhteistyössä huolehtia siitä, että paikkakunnittain tehdään ohjausta koskevat yhteistyösopimukset oppilaitosten, nuoriso- ja sosiaalityön sekä työvoimatoimistojen kesken.

Paikallisella tasolla opetussuunnitelma tulee koululakien mukaan laatia esiopetuksen osalta kokonaisuudessaan ja perusopetuksessa sekä nuorten lukiokoulutuksessa oppilas- ja opiskelijahuollon sekä kodin ja koulun tai oppilaitoksen yhteistyön osalta yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa.

Ministeriön mukaan opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö oppilashuollon suunnitelmien laadinnassa on käynnistynyt suhteellisen hyvin, ja kunnissa arvioidaan yhteistyön muodostuneen pysyväksi. Eri hallintokuntien välinen yhteistyö vaatii ministeriön arvion mukaan vielä kehittämistä, erityisesti koulutuksen nivelvaiheissa, ja tarvittavan seurantajärjestelmän tulisi ottaa huomioon myös eri toimijoiden näkökulmat.

Stakesin mukaan lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen pulmana on kuitenkin palvelujen hajanaisuus ja riittämättömyys. Mielenterveyspalvelujen työnjakoa koskeneessa selvityksessä nousivat esiin yhteistyöongelmat kaikissa rajakohdissa: sosiaali- ja terveystoimen välillä, avo- ja laitostoiminnan välillä, yksityisten ja julkisten toimien välillä, julkisen ja kolmannen sektorin välillä ja eri ammattiryhmien ja hierarkkisten asemien välillä. Lainsäädäntö velvoittaa paikalliseen, asiakaslähtöiseen yhteistyöhön, mutta sen toteutuksessa on puutteita. Se merkitsee avun saannin pitkittymistä ja mutkistumista, pienten ja lievien pulmien kärjistymistä ja mielenterveyden heikkenemistä.

Länsi-Suomen läänissä peruspalvelujen arviointi 2004 osoitti, että esi- ja perusopetuksessa oppilashuollon palvelut olivat kunnissa riittämättömät, sillä yli neljäsosa kunnista oli vailla oppilaiden käytössä olevia koulupsykologipalveluja ja yli puolet vailla koulukuraattoripalveluja. Myös kouluterveydenhuollon palvelut olivat paikoin puutteelliset. Opetuksen järjestämisessä välttämätön oppilaskohtainen tieto ei aina siirtynyt eri hallintokuntiin kuuluvien toimijoiden välillä eikä kouluasteelta toiselle. Varsinkin erityisopetuksen edustajat pitivät arvioinnin mukaan opetuksen järjestämisessä tarvittavan tiedon saantia erityissairaanhoidon asiantuntijalta, lastensuojeluviranomaiselta tai kunnan muulta sosiaaliviranomaiselta riittämättömänä.

Lapin lääninhallituksen mukaan peruskoulussa on havaittavissa sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden oppilaita varten varatun työajan väheneminen. Terveydenhuollon laatusuosituksiin verrattuna lääkäreiden ja terveydenhoitajien palvelut ovat riittämättömiä. Tämä vaarantaa lääninhallituksen mielestä oppilaiden oikeuden oppilashuollollisiin palveluihin.

Opetusministeriö tähdentää, että oppilashuollon palvelut tulee turvata kaikille oppilaille tasapuolisesti riippumatta koulutusasteesta tai oppilaan tai opiskelijan asuinkunnan sijainnista. Tämän takaamiseksi on tarpeen määritellä valtakunnallisesti erityisesti koulupsykologi- ja koulukuraattoripalvelujen riittävä taso. Lakisääteisten palvelujen tuottaminen voidaan toteuttaa myös seutukunnallisena tai lähikuntien yhteistyönä. Kuntarajat ylittävien toimintamallien luominen edellyttää kansallista tukea ja kehittämistyötä.

Opetushallitus on tiivistänyt perusopetuksen ja nuorten lukiokoulutuksen oppilas- ja opiskelijahuollon ydinkysymykset seuraavasti:

1. Oppilas- ja opiskelijahuolto lapsen ja nuoren yksilöllisen kehityksen tukena

Oppilas- ja opiskelijahuolto on lasten ja nuorten fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtimista. Oppilas- ja opiskelijahuollolla edistetään lapsen ja nuoren oppimista sekä tasapainoista kasvua ja kehitystä. Oppilas- ja opiskelijahuollon tavoitteena on oppimisen esteiden ja muiden ongelmien ehkäiseminen ja varhainen tunnistaminen.

2. Oppilas- ja opiskelijahuolto osana kouluyhteisön turvallisuutta ja hyvinvointia edistävää toimintakulttuuria

Oppilas- ja opiskelijahuollolla edistetään välittämisen, huolenpidon ja myönteisen vuorovaikutuksen toimintakulttuuria kouluyhteisössä sekä varmistetaan kaikille tasavertainen oppimisen mahdollisuus. Lisäksi tavoitteena on tukea yksilön ja yhteisön toimintakyvyn säilyttämistä fyysistä ja psyykkistä turvallisuutta uhkaavissa tilanteissa.

3. Oppilas- ja opiskelijahuolto kokonaisvaltaisen huolenpidon edellyttämän yhteistyön osana

Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöhön osallistuvat kaikki kouluyhteisössä työskentelevät sekä oppilashuoltopalveluista vastaavat viranomaiset. Sitä toteutetaan hyvässä yhteistyössä kotien kanssa. Oppilashuoltotyötä voidaan koordinoida ja kehittää moniammatillisessa oppilashuoltoryhmässä.

4. Oppilas- ja opiskelijahuolto erilaisten ongelma- ja kriisitilanteiden tukena

Oppilas- ja opiskelijahuoltoon kuuluu ongelma- ja kriisitilanteiden ehkäiseminen, havaitseminen ja hoitaminen. Näitä ovat kiusaaminen, väkivalta ja häirintä, mielenterveyskysymykset, tupakointi ja päihteiden käyttö sekä erilaiset tapaturmat, onnettomuudet ja kuolemantapaukset.

5. Kouluruokailun terveellisyys ja koulumatkojen turvallisuus ovat myös osa oppilas- ja opiskelijahuoltoa.

Opetushallitus korostaa, että useimmat em. tekijöistä vaativat henkilöstön sitoutumista lasten ja nuorten turvallisuuden

edistämisessä. Käytännössä tämä tarkoittaa koulukohtaista koulutusta turvallisuuden varmistamiseksi. Oppilaitosten ylläpitäjien on Opetushallituksen mukaan varmistettava tämä täydennyskoulutuksella.

### *Oppilaan- ja opinto-ohjaus*

Oppilailla ja opiskelijoilla peruskouluissa ja lukioissa on subjektiivinen, lakiin perustuva oikeus oppilaan- ja opinto-ohjaukseen. Tätä koskevat perussäännökset sisältyvät perusopetus- ja lukiolainsäädäntöön ja sitä alemman asteiseen normistoon. Tähän käytössä oleva aikaresurssi määräytyy kuten muidenkin aineiden kohdalla tuntijaossa ja opetussuunnitelman perusteissa.

Perusopetuslakia, lukiolakia ja ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia täydennettiin v. 2003 siten, että niissä korostetaan lasten ja nuorten kehitykseen liittyvien vaikeuksien ennalta ehkäisemistä ja varhaista puuttumista. Lakimuutoksella pyrittiin edistämään hyvää oppimista, oppilaiden psyykkistä ja fyysistä terveyttä sekä sosiaalista hyvinvointia. Muutoksen seurauksena perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteisiin lisättiin oppilas- ja opiskelijahuollon keskeiset periaatteet.

Näiden periaatteiden mukaan ohjauksen tehtävänä on tukea oppilaan kasvua ja kehitystä, edistää oppilaan opiskelutaitojen kehittymistä ja opintojen kulkua sekä selkeyttää oppilaan ammatillista suuntautumista.

Opetushallituksen mukaan lukuisat selvitykset ja arvioinnit ovat osoittaneet, että nykyinen oppilaan- ja opinto-ohjaus on riittämätöntä ja että ohjaustoimintaa olisi tehostettava kaikilla kouluasteilla. Erityisesti jatko-opintoihin suuntautumisessa oppilaat ja opiskelijat tarvitsevat enemmän tukea ja ohjausta kuin he nykyisellään saavat.

Esimerkiksi erään arvioinnin mukaan v. 2002 perusopetuksen 7.–9. vuosiluokilla päätoimisilla opinto-ohjaajilla oli ohjattavanaan keskimäärin 245 oppilasta ja sivutoimisilla 93. Ohjattavien määrä vaihteli 7:stä 530:een. Lukioissa päätoimisilla opinto-ohjaajilla oli ohjattavanaan keskimäärin 288 ja sivutoimisilla 182 opiskelijaa. Ohjattavien määrä vaihteli 16:sta 685:een. Ammatillisissa oppilaitoksissa päätoimisilla opinto-ohjaajilla oli ohjattavana keskimäärin 510 opiskelijaa ja sivutoimisillakin 220. Ohjattavien määrä vaihteli 7:stä 1 042:een.

Arvioinnin tulosten mukaan ohjaus kaikkien opettajien tehtävänä ei toteudu. Ohjauksesta pääasiallisen vastuun kantavien oppilaan- ja opinto-ohjaajien työnkuva vaihtelee ja koostuu lukuisasta määrästä erilaisia tehtäviä, jotka eivät aina liity ohjauksen ydinalueisiin ja vievät usein ohjaajan aikaa pois oppilailta ja opiskelijoilta. Keskeinen ongelma ohjauksen laadun ja vaikuttavuuden kannalta on, että ohjaustyötä kouluissa tekevät epäpätevät ohjaajat. Päätoimisista opinto-ohjaajista opinto-ohjaajan kelpoisuus oli 79 %:lla, mutta kaikista opinto-ohjausta antavista opinto-ohjaajan koulutus oli vain runsaalla puolella, eli vailla koulutusta oli siis lähes puolet (43 %). Erityisen huolestuttava tilanne on opinto-ohjaajan tehtävän juuri aloittaneilla. Näistä vasta-alkajista 80 % oli vailla opinto-ohjaajan koulutusta. Opinto-ohjaajan erityisasiantuntemusta vaativa tehtävä aloitetaan siis yleensä vailla asianmukaista koulutusta. (Numminen ym.: Ohjauksen tila. Opetushallitus. 2002.)

Suurimmassa osassa Suomen lukioista ohjausvastuu on jaettu usealle opettajalle, jotka tekevät ohjaustyötä oman opetustyönsä ohella. Ohjaukseen varattavat resurssit päätetään lukioissa vuosittain muun opetuksen järjestämiskokouksen yhteydessä. Tästä on seurauksena jatkuva epävarmuus lukiossa ohjaustyötä tekevien keskuudessa. Vastuu oppilaitoksessa toteutettavan ohjauksen suunnittelusta ja kehittämisestä ei kuulu kenellekään, jos ohjausvastuu on jaettu, mutta työnjakoa ja vastuualueita ei ole yhdessä sovittu.

Vuonna 2002 tehdyn tutkimuksen tulosten perusteella seuranta- ja palautejärjestelmät olivat puutteellisia (Numminen ym. 2002). Toteutettavaa ohjaustoimintaa ei arvioida, eikä oppilaiden ja opiskelijoiden sijoittumista koulutuksen jälkeen seurata. Ohjaustoiminnan tuloksellisuutta olisi tutkimuksen mukaan arvioitava säännöllisesti.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan toisen asteen koulutuksen erityiskysymyksenä nousevat esiin juuri opinto-ohjauksen riittämättömyys ja yhteishakuun liittyvät kysymykset. Kaikilla kouluasteilla mutta erityisesti toisella asteella opinto-ohjaukseen tarvitaan lisäresursseja, jotta opiskeli-

jat voivat saada riittävän yksilöllistä ohjausta. Yhteishaussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että hakumateriaali on oppilaitosten ja oppilaiden käytettävissä riittävän ajoissa ja että suunnitteilla olevaan sähköiseen yhteishakuun siirryttäessä varmistetaan kaikkien hakijoiden yhdenvertainen mahdollisuus käyttää sähköisiä palveluja ja saada ohjausta niiden käyttämisessä.

Tampereella tehtiin perusasteen opinto-ohjauksen tilasta selvitys v. 2004. Selvityksen mukaan nuoret kokevat, että he tarvitsevat lisää henkilökohtaista ohjausta. Opinto-ohjaajilla ohjattavien määrä vaihtelee, mutta Tampereella se on keskimäärin 287. Kasvatus- ja opetuspalvelukeskus määrittelee lisäresurssia 250 oppilaan ylimenevältä osalta. Erityis- ja maahanmuuttajaoppilaat sekä lisäopetuksen opiskelijat vaativat yleensä noin kolminkertaisen määrän enemmän oppilaanohjausta kuin muut nuoret. Kaupungin mukaan oleellista on, että nuori saa oikea-aikaisesti ja ajankohtaista tietoa päätöstensä tueksi. Erityiseksi kehittämiskohteeksi nostetaan mm. kaupungin oppilaanohjaajien toimenkuvan yhteinen määrittely. Selvityksessä ehdotetaan, että opinto-ohjauksen tilaa tulee seurata säännöllisesti kouluissa ja koulutuksen järjestäjän toimesta. Lisäksi työelämäyhteyksiä pitäisi kehittää yhteistyössä aineenopettajien ja opinto-ohjaajien kanssa.

### *Projektimuotoisia syrjäytymisen ehkäisykeinoja*

Opetusministeriön mukaan viime vuosina on kohdennettu runsaasti tukitoimia koulutuksen ulkopuolelle jättäytyneille, joilla ei peruskoulun jälkeen ole enää motivaatiota koulutukseen ja joilla on myös sosiaalisia ongelmia. Tätä ryhmää varten on kehitetty erilaisia hankkeita, kuten nuorten osallisuushanke 2003–2007, oppilaan- ja opinto-ohjauksen kehittämishanke 2003–2007, Equal-yhteisöaloite 2000–2006 sekä useat ESR-hankkeet. Paikallisesti on kehitetty jossain määrin myös perusopetuksen lisäopetusta nuorten yksilöllisiin tarpeisiin, ja uusia toimintamuotoja on kehitteillä.

Tampereen kaupunki osallistuu 37 muun osahankkeen tavoin viisivuotiseen, valtakunnalliseen nuorten osallisuushankkeeseen. TRENOn – Tampereen nuorten osallisuushankkeen – toiminta-ajatuksena on rakentaa laaja-alainen poikkihallinnollinen nuorten osallisuushankkeen verkosto, jonka tehtävänä on erityisesti 15–20-vuotiaiden tamperelaisnuorten osallisuuden edistäminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Hankkeella tuetaan koulutuksen siirtymävaiheen moniammatillista yhteistyötä ja lisäopetusta. Hankkeella on päätoiminen koordinaattori.

Vuoden 2003 aikana toiminta keskittyi erityisesti alkukartoituksen laatimiseen ja yhteistyöverkostoon perehtymiseen sekä verkoston kehittämiseen. Tampereella aloitti vuoden 2003 alussa toimintansa maan ensimmäinen lapsiasiamies ja lapsiasiamiehen ja hankkeen koordinaattorin toimenkuvat kartoitettiin päällekkäisyyksien estämiseksi. Vuosien 2004 ja 2005 aikana toimintaa jatketaan.

Myös Jyväskylän seudulla on mm. Nuorten osallisuushanke koordinoinut perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen nivelen yhteistyötä ja tiedon keruuta. Jyväskylä on pyrkinyt kehittämään kuuden koulunsa vuosiluokkien 7.–9. toimintoja oppilaanohjauksen, oppilashuollon ja erityisopetuksen suhteen siten, että jokaisesta nuoresta olisi tieto ja ennakointi olemassa. Kaupunki on myös aloittanut yhdessä Tekevä-säätiön kanssa Equal-hankkeen täsmätuen kohdentamiseksi nivelvaiheessa.

Itä Suomen lääninhallituksen v. 2001 tekemässä arviointiselvityksessä oli laaja katsaus nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi tehdyistä toimenpiteistä. Yleinen johtopäätös oli se, että peruspalveluja jouduttiin täydentämään lukuisten, ulkopuolisten rahoitusten turvin toimivilla määräaikaisprojekteilla.

## Erityisopetus

Erityisopetusta on kehitetty voimakkaasti kymmenen viime vuoden aikana. Opetushallituksen v. 1996 julkaisemaan arviointitutkimukseen erityisopetuksen valtakunnallisesta tilasta pohjautui kaksi hanketta: erityisopetuksen laadullisen kehittämisen hanke v. 1997–2001 ja LATU-hanke (Laatua opetukseen ja tukea oppimiseen) v. 2002–04. Ne ohjasivat erityisopetuksen valtakunnallista kehittämistä esiopetuksesta toiselle asteelle uudistamalla paikallisesti ja alueellisesti koulutuksen kulttuuria sekä koulujen ja oppilaitosten opetuksen ja tukipalvelui-

den järjestämistä. Tämä tapahtui opettajien koulutuksen avulla ja ohjaamalla kunnallisten kehittämissuunnitelmien tekoa. Useat muutkin Opetushallituksen hankkeet ovat sivunneet erityisopetuksen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Oppimisvaikeuksista on saatu runsaasti lisää tutkimustietoa. Tämä on helpottanut erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tunnistamista ja opetuspalveluiden kohdentamista. Myös oppilaan huoltajat ovat yleensä aktiivisia ja edellyttävät huomion kiinnittämistä erityiseen tukeen.

Erityisopetusta saavien oppilaiden määrä on viime vuosina kasvanut. Tämä ei kuitenkaan kuvaa erityisopetuksen laatua tai sisältöä. Suurelta osin samat koulutuksen järjestäjät ovat vuodesta toiseen osallistuneet Opetushallituksen erityisopetuksen kehittämishankkeisiin ja koulutukseen. Osassa kunnista ei näihin osallistuta juuri lainkaan. Opetusministeriön mukaan kuntakohtaiset erot ovat erityisopetuksen tarpeen tyydyttämisen kannalta liian suuret.

#### *Perusasteen erityisopetus, yleistä*

Erityisopetuksen tulostavoitteena on ensiksi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2004) mukaisesti oppilaan opiskelun tukeminen siten, että yleisen oppimäärän tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Toiseksi tulostavoitteena on oppilaan sijoittuminen perusopetuksen jälkeiseen toisen asteen koulutukseen, vaikeammin vammaisten osalta sijoittuminen myös perusopetuksen jälkeiseen ammattiin valmentavaan tai itsenäiseen elämään valmentavaan koulutukseen.

Tietoyhteiskunnan vaatimukset koulutukselle ovat kasvaneet koko ajan. Samanaikaisesti muutokset yhteiskunnassa ja perheiden asemassa ovat heikentäneet lasten ja nuorten sosiaalista turvaverkkoa. Tämä näkyy entistä vaativampina sisältöinä eri oppiaineissa ja toisaalta oppilaiden sopeutumisvaikeuksina. Vaatimustason kasvaessa osa oppilaista tarvitsee erityistä tukea perusopetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niille, joille se ei ole mahdollista, laaditaan yksilölliset tavoitteet.

Perusopetuslain mukaan jokaiselle erityisopetukseen otetulle tai siirretylle oppilaalle tulee laatia hyväksyttyyn opetussuunnitelmaan perustuva, henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Suunnitelma sisältää opetuksen ja oppimisen tavoitteiden ohella oppilaan edistymisen seurannan ja arvioinnin periaatteet sekä tukipalvelujen toteutumisen seurannan (Opetushallitus 2004).

Oppilaita ei enää vapauteta sellaisen oppiaineen opiskelusta (esim. liikunta, vieraat kielet, ruotsi, matematiikka), jossa heillä on suuria oppimisvaikeuksia, vaan heille järjestetään osa-aikaista erityisopetusta ja yksilöllistetään sen oppiaineen tai muutaman oppiaineen oppimäärä. Tämä on lisännyt sekä erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden määrää että osa-aikaisen erityisopetuksen antamista.

Jos oppilas tarvitsee erityistä tukea, mutta häntä ei ole siirretty erityisopetukseen eikä mitään oppimäärää ole yksilöllistetty, hänelle voidaan laatia esiopetuksessa lapsen esiopetuksen suunnitelma, vuosiluokilla oppimissuunnitelma ja lisäopetuksessa oppimissuunnitelma ja lisäksi yhteistyössä huoltajan kanssa opinto-ohjelma.

Vuonna 2003 erityisopetukseen otetuista tai siirretyistä 35 % opiskeli yleisopetuksen opetussuunnitelman mukaisesti, 25 %:lle osa oppimäärästä oli yksilöllistetty ja 40 %:lle kaikki oppimäärät oli yksilöllistetty.

Tampereen kaupungin mukaan erityisopetusta tulee tarkastella yhtenä osana koulun tukitoimia. Erityisopetuksen tarve on osittain riippuvainen muiden tukitoimien ja opetusresurssien määrästä ja niiden suuntaamisesta. Erityisopetuksen tarvetta ei pystytä tyydyttämään riittävästi, mikä johtuu kaupungin mukaan mm. yleisen resursoinnin riittämättömyydestä ja valtionosuusjärjestelmästä.

Vantaalla erityisopetuksen kehittämiseen on panostettu korottamalla oppilaskohtaista määrärahaa, jotta tukitoimet kouluissa olisivat mahdollisia. Erityisopettajaksi kouluttautumista on tuettu maksamalla 25 luokanopettajan kouluttautuminen erityisopettajaksi v. 2002–04 sekä vuosittain n. 20 opettajan osittaiset koulutuskustannukset. Samoin on järjestetty luokan- ja aineenopettajille koulutusta, miten kohdata erilaiset oppijat sekä eri oppiaineissa että erilaisissa kasvatuksellisissa tilanteissa.

Kuntaliitto edellyttää, että opettajien peruskoulutuksessa tulee pedagogisten opintojen osana käsitellä erityistä tukea tar-

vitsevien lasten oppimista ja opettamista. Erityisopetus ei voi olla vain erityisopettajien tehtävä, vaan siihen osallistuvat myös luokan- ja aineenopettajat. Valtion rahoittamassa opetustoimen henkilöstökoulutuksessa tulee Kuntaliiton mukaan entistä enemmän lisätä jo työssä olevien opettajien taitoja toimia moniammatillisessa yhteistyössä sekä opettaa erityistä tukea tarvitsevaa oppilasta.

Yliopistoista valmistuu vuosien 2004–06 tulossopimuksissa asetettujen koulutustavoitteiden mukaan yhteensä 990 henkilöä erityisopetuksen tehtäviin. Tämän lisäksi yliopistoissa on erityisopetuksen kelpoisuuden tuottavaa koulutusta vuodesta 2001 lähtien laajennettu siten, että vuosien 2001–06 aikana on yhteensä n. 950 henkilöllä mahdollisuus kouluttautua erityisopettajaksi. Opetusministeriön mukaan opettajankoulutuksen yhteydessä kiinnitetään huomiota opettajien erityispedagogisen ja kehityspsykologisen asiantuntemuksen kehittämiseen kaikkien opettajien työssä.

### *Erityisopetukseen otetut tai siirretyt perusopetuksessa*

Oppilas otetaan tai siirretään erityisopetukseen, jos hänelle ei vammaisuuden, sairauden, kehityksen viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida antaa opetusta muuten. Oppilaan ottamisesta ja siirtämisestä erityisopetukseen tulee aina tehdä päätös. Ennen päätöksen tekemistä tulee neuvotella oppilaan huoltajan kanssa ja mahdollisuuksien mukaan hankkia oppilaasta ja hänen oppimisedellytyksistään psykologinen tai lääketieteellinen tutkimus taikka sosiaalinen selvitys. Siirtopäätös tulee antaa huoltajalle tiedoksi ja siihen tulee liittää valitusosoitus.

Erityisopetukseen otetun tai siirretyn oppilaan opetus järjestetään joko 10-vuotisen oppivelvollisuuden tai pidennetyn 11-vuotisen oppivelvollisuuden piirissä. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä ovat vaikeimmin kehitysvammaiset sekä muut vammaisoppilaat.

Syksyllä 2004 erityisopetukseen otettuja tai siirrettyjä oppilaita oli 39 798 eli 7 % peruskoulun oppilaista. Edellisenä vuonna siirrettyjä oli 36 839 eli 6 % peruskoulun oppilaista. Siirrettyjen määrä kasvoi edellisestä vuodesta 8 %:lla, vaikka peruskoululaisten määrä hieman väheni. (Vuonna 2004 peruskoululaisia oli 593 148 ja edellisenä vuonna 597 414.) Eniten lisääntyi niiden oppilaiden määrä, joilla oli kielen kehityksen häiriöstä (dysfasiasta) johtuvia oppimisvaikeuksia. Erityisoppilaista kaksi kolmasosaa oli poikia. (Koulutuksen arviointineuvosto).

**Taulukko 9. Erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen määrä v. 2001–04**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|
| **Tytöt** | 9 595 | 10 899 | 11 893 | 12 827 |
| **Pojat** | 21 237 | 23 118 | 24 946 | 26 971 |
| **Yhteensä** | 30 832 | 34 017 | 36 839 | 39 798 |

Lähde: Opetushallituksen oppilaitostietojärjestelmä OPTI, Tilastokeskus

Kysymyksessä ovat oppilaat, joilla on keskivaikeita, vaikeita tai erittäin vaikeita oppimisvaikeuksia ja jotka tarvitsevat tukea usein koko kouluaikansa. Lukuun sisältyvät myös ne yleisopetuksen oppilaat, jotka on otettu tai siirretty erityisopetukseen sen vuoksi, että heillä on yksilöllistetty yhden tai muutaman oppiaineen oppimäärä.

Vuonna 2003 erityisopetuksen oppilaista 40 % sai opetusta peruskoulujen yleisopetuksen yhteydessä, 33 % peruskoulujen erityisryhmissä ja 27 % erityiskoulujen erityisluokilla.

Maakunnittain tarkasteltuna v. 2003 suhteellisesti eniten oppilaita erityisopetuksessa oli Etelä- ja Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Varsinais-Suomen maakunnissa. Näissä kaikissa maakunnissa oli erityisopetuksessa vähintään 7 % kokonaisoppilasmäärästä. Suhteellisesti vähiten erityisopetukseen otettuja ja siirrettyjä oppilaita kokonaisoppilasmäärästä oli Pirkanmaan ja Lapin maakunnissa, alle 5 % kokonaisoppilasmäärästä.

Lapin lääninhallituksen mukaan peruskouluissa on ollut erityisenä haasteena li-

sääntynyt oppilaiden erityisen tuen tarve, lisääntynyt erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden määrä sekä lisääntynyt erityisopetuksen oppilaiden integrointi yleisopetuksen luokkiin. Lääninhallituksen oman seurannan mukaan Lapin erityisopetukseen siirretyistä oppilaista oli lukuvuonna 2004–05 yleisopetukseen integroitu 52 %. Kehitys sinänsä on säädösten hengen mukainen ja oppilaiden kannalta myönteinen. Ristiriitaa aiheuttaa lääninhallituksen mukaan kuitenkin koulujen käytettävissä olevan tuen vähyys ja tästä johtuva opettajien kokemus riittämättömyydestä omassa tehtävässä. Tarvittaisiin mm. lisää päteviä erityisopettajia. Koulunkäyntiavustajien määrä on lääninhallituksen seurannan mukaan lisääntynyt ja toimia on vakinaistettu. Koulut ja perheet toivovat kuitenkin enemmän pysyviä koulunkäyntiavustajapalveluita kuin kunnilla on mahdollisuus järjestää.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan ruotsinkielinen rannikko on suhteellisen harvaan asuttu, minkä vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista pitää yllä kattavaa ruotsinkielisten erityiskoulujen tai erityisluokkien verkostoa. Varsinkin maaseudulla ja saaristokunnissa on integrointi ainoa vaihtoehto. Lähin erityiskoulu saattaa sijaita yli sadan kilometrin päässä. Kokemuksen mukaan taajamissakin, joissa on tarjolla erityisluokkia, vanhemmat pitävät nykyään parempana, että heidän lapsiaan opetetaan yleisopetuksessa muiden kanssa. Lääninhallituksen ruotsinkielinen yksikkö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että erityisopetusta saavista oppilaista vain 4,4 % on otettu tai siirretty erityisopetukseen ts. näistä oppilaista koulutuksenjärjestäjä saa korotettua valtionapua. Osa-aikaisesta erityisopetuksesta ei anneta ylimääräistä valtionapua siitä huolimatta, että se vaatii suuressa määrin eriyttämistä ja mukauttamista.

### *Osa-aikainen erityisopetus perusopetuksessa*

Osa-aikaista erityisopetusta annetaan oppilaalle, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia. Opetus annetaan yleisopetuksen yhteydessä. Oppimisvaikeudet voivat olla esim. puheen, lukemisen tai kirjoittamisen vaikeuksia. Ne voivat liittyä johonkin oppiaineeseen tai ilmetä esim. tarkkaavaisuuden, keskittymisen, hahmottamisen, aistitoimintojen tai sosiaalisen vuorovaikutuksen häiriöinä. Osa-aikaisen erityisopetuksen kesto voi vaihdella eri oppilaiden tarpeiden mukaan muutaman viikon periodista pitempikestoiseen, jopa muutaman vuoden kestävään opetukseen.

**Taulukko 10. Osa-aikaisen erityisopetuksen oppilasmäärät v. 2001–03**

| | 2001 | 2002 | 2003 | Muutos 2001–03,% |
|---|---|---|---|---|
| **Tytöt** | 9 595 | 10 899 | 11 893 | 29,6 |
| **Pojat** | 21 237 | 23 118 | 24 946 | 19,4 |
| **Yhteensä** | 30 832 | 34 017 | 36 839 | 24,0 |

Lähde: Opetushallituksen oppilaitostietojärjestelmä OPTI, Tilastokeskus

Osa-aikainen erityisopetus lisääntyi tarkastelujaksona 24,0 %, lisäys oli suurempaa tytöillä (29,6 %) kuin pojilla.

Osa-aikaista erityisopetusta on osattu kohdentaa myös perusopetuksen heikoille oppilaille, joilla ei ole erityisopetukseen ottamisen tai siirtämisen päätöstä eikä tarvetta yksilöllistää oppimääriä. Heitä oli vuoden 2003 tilastojen mukaan kaikista esi-, perus- ja lisäopetuksen oppilaista n. 124 000 (20 %).

Erityistä tukea tarvitsevat oppilaat löydetään entistä paremmin, koska kunnat ovat laatineet koulutuksen kehittämissuunnitelmat entistä tarkemmin ottaen huomioon yleis- ja erityisopetuksen painoalueet ja kiinnittäneet huomiota eri hallinnonalojen yhteistyön vaatimuksiin sekä voimavarojen resursointiin niiden kesken.

Osa-aikaista erityisopetusta suhteessa perusopetuksen kokonaisoppilasmäärään annettiin eniten Varsinais-Suomessa, 25 %, ja vähiten Kymenlaaksossa, 16 %.

*Erityisopetuksen antamisen perusteet perusopetuksessa*

Yleisin peruste erityisopetukseen otto- tai siirtopäätökselle oli kehitysviivästymä (39 % erityisopetuksen oppilaista). Tilastotiedot vuosilta 2001–03 osoittavat, että siirtoperusteista ovat eniten lisääntyneet kehitysviivästymät, eriasteiset aivotoiminnan häiriöt sekä muut syyt. Tunne-elämän häiriön ja sosiaalisen sopeutumattomuuden perusteella siirrettyjen oppilaiden määrä ei ole lisääntynyt tarkastelujaksona. Lähes 70 % erityisopetukseen siirretyistä oli poikia.

**Taulukko 11. Erityisopetukseen otto- ja siirtopäätöksen peruste esiopetuksessa ja 1.–9. vuosiluokalla v. 2001–03**

| Peruste | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| **Vaikea kehitysvamma** | 4 352 | 4 387 | 4 546 |
| **Kehitysviivästymä** | 10 986 | 13 193 | 14 103 |
| **Eriasteiset aivotoiminnan häiriöt, liikuntavamma tai vastaava** | 2 889 | 3 471 | 4 033 |
| **Tunne-elämän häiriö, sosiaalinen sopeutumattomuus** | 3 933 | 3 928 | 3 930 |
| **Autismiin tai Aspergerin oireyhtymään liittyvät oppimisvaikeudet** | 821 | 668 | 704 |
| **Dysfasiasta johtuvat oppimisen vaikeudet** | 3 538 | 3 449 | 3 716 |
| **Näkövamma** | 281 | 277 | 265 |
| **Kuulovamma** | 452 | 412 | 465 |
| **Muu syy** | 3 580 | 3 756 | 4 587 |
| **Yhteensä** | 30 832 | 33 541 | 36 349 |

Lähde: Opetushallituksen oppilaitostietojärjestelmä OPTI, Tilastokeskus

Vuonna 2003 tyttöjen osuus osa-aikaista erityisopetusta saaneista oli 36,7 %. Poikien osuus sopeutumisvaikeuksien ja tunne-elämän häiriöiden perusteella annetussa opetuksessa oli 77,2 %, vieraan kielen oppimisvaikeuksissa 64,8 %, luku- ja kirjoitusvaikeuksiin annetussa opetuksessa 66,1 % ja puheopetuksessa 63,3 %.

Tarkastelukaudella 2001–03 matematiikan oppimisvaikeuksiin annettu osa-aikainen erityisopetus lisääntyi kaikilla oppilailla 39,8 %, sopeutumisvaikeuksiin ja tunne-elämän häiriöihin annettu 35,4 % ja luku- ja kirjoitushäiriöisten opetus 21,7 %. Puheopetus sen sijaan pysyi lähes ennallaan. Tytöillä matematiikan osa-aikainen erityisopetus lisääntyi 47,6 % ja sopeutumisvaikeuksiin ja tunne-elämän häiriöihin annettu 45,7 %.

**Taulukko 12. Osa-aikainen erityisopetus v. 2003, esiopetus 1.–9. vuosiluokat ja lisäopetus**

| Peruste | Oppilaita | Tyttöjä |
|---|---|---|
| **Puhehäiriö** | 22 737 | 8 351 |
| **Luku- ja kirjoitushäiriö** | 55 862 | 18 937 |
| **Matematiikan oppimisen vaikeus** | 19 888 | 10 202 |
| **Vieraan kielen oppimisen vaikeus** | 10 579 | 3 727 |
| **Sopeutumisvaikeus ja tunne-elämän häiriö** | 6 443 | 1 468 |
| **Muut vaikeudet oppimisessa tai muut syyt** | 8 628 | 2 880 |
| **Osa-aikainen erityisopetus yhteensä** | 124 137 | 45 565 |

Lähde: Opetushallitus

Vuonna 2003 osa-aikaista erityisopetusta saaneista oppilasta 75 % oli 1.–6. vuosiluokilla ja 7.–9. vuosiluokilla 25 % kokonaisoppilasmäärästä. Osa-aikainen erityisopetus painottuu alkuopetuksessa ja perusopetuksen alemmilla vuosiluokilla perustaitojen kuten lukemisen ja kirjoittamisen oppimiseen. Nämä puolestaan ovat avaintaitoja muiden oppiaineiden opiskelussa. Luokilla 7.–9. osa-aikaista erityisopetusta annetaan enemmän matematiikassa ja vieraissa kielissä.

Kuntaliitto toteaa selvityksessään valtiontilintarkastajille, että lisääntyneen lääketieteellisen diagnosoinnin myötä oppilaiden taustoista nousee esiin yhä uusia oireyhtymäkuvauksia. Erilaisten oppilaiden määrä ja erilaisen opetuksen tarve vain lisääntyvät, kun jokaiselle oppilaalle pyritään antamaan yhä yksilöllisempää opetusta. Lääketieteellisillä asiantuntijalausunnoilla ei yksinomaan ratkaista opetuksen ja kasvatuksen järjestelyjä. Kunnat ja koulut opetuksen järjestäjinä tekevät oppilaan opetusta koskevat ratkaisut ottaen huomioon mm. pedagogisen oppimisympäristön.

Lähtökohtana kaikissa tilanteissa on Kuntaliiton mukaan oltava lapsen ja nuoren tukeminen ilman erityisoppilaaksi ja edelleen erityisopiskelijaksi leimautumista kaikilla kouluasteilla. Koulu järjestää erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen hänen edellytystensä mukaisesti ja asiantuntijalausunnot ovat apuna erityisopetusjärjestelyjen ja koulunkäyntiavustajatarpeen arvioinnissa.

### *Erityisopetus ammatillisessa koulutuksessa*

Ammatillisen koulutuksen yksi painoalue on viime vuosina ollut erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden koulutuksen turvaaminen ja kehittäminen. Opetusministeriössä on valmisteltu laajassa sidosryhmäyhteistyössä ammatillisen erityisopetuksen strategia (OPM 6:2002) ja sen toimenpideohjelma (OPM 1:2004). Lisäksi on valmisteltu ammatillisen koulutuksen erityisopetuksen rahoitusta koskevat kehittämisehdotukset (OPM 24:2004). Strategiatyön aikana laadittiin selvitys ammatillisen erityisopetuksen tarpeesta. Erityisopetuksen opiskelijamäärät ovat kasvaneet tasaisesti viime vuosina. Selvityksen mukaan tarjonta on jakautunut alueellisesti jossain määrin epätasaisesti. Erityisopetuksen alueellisesta tarjonnasta ei voi tilastoaineiston pohjalta muodostaa selkeää käsitystä, sillä opiskelijamäärät tilastoidaan koulutuksen järjestäjän kotipaikan mukaisesti eikä sen mukaan, missä koulutusta on järjestetty. Erityisesti vaikeimmin vammaisten kohdalla koulutuksen kysyntä ja tarjonta eivät alueellisesti vastaa aina riittävästi toisiaan.

Erityisopetuksen koulutustarjontaa on strategiatyön ja toimenpideohjelman valmistumisen jälkeen lisätty ja monipuolistettu sekä parannettu alueellista tarjontaa. Koulutustarjontaa on kohdennettu perinteisten alojen (matkailu-, ravitsemis- ja liikenne sekä tekniikan ja liikenteen ala) lisäksi mm. sosiaali- ja terveysalan sekä kulttuurialan koulutukseen. Vaikeimmin vammaisten koulutusta etenkin valmentavana ja kuntouttavana opetuksena ja ohjauksena on lisätty.

Ammatillisessa koulutuksessa olevien erityisopiskelijoiden määrän arvioidaan lisääntyvän vuodesta 2004 vuoteen 2009 mennessä 1 000 opiskelijalla siten, että erityisopiskelijoiden kokonaismäärä olisi tuolloin 15 500 opiskelijaa (toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006–09).

Opetusministeriö asetti 9.2.2005 ammatillisen erityisopetuksen neuvottelukunnan ja sen yhteydessä toimivan ammatillisten erityisoppilaitosten yhteistyöelimen. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun ohella seurata ja arvioida asioita, jotka koskevat erityisopetuksen strategian toimeenpanoa ja erityisopetuksen rahoitusta. Yhteistyöelimen tehtävänä on tiivistää vuorovaikutusta ja yhteistyötä opetushallinnon ja erityisoppilaitosten välillä. Erityisopetuksen toimenpideohjelmaa on ryhdytty toteuttamaan opetusministeriön tekemien järjestämislupapäätösten kautta sekä Opetushallituksen informaatio-ohjauksen, erilaisen hanketoiminnan, materiaalituotannon sekä koulutustoiminnan avulla.

### *Erityisoppilaiden siirtyminen toiselle asteelle tai muuhun toimintaan*

Ammatilliset erityisoppilaitokset eivät pääsääntöisesti kuulu yhteishaun piiriin ja siksi niistä ei saada tietoja yhteisvalintarekistereistä. Oppilaitokset laativat omia tilastoja, mutta niitä ei ole systemaattisesti kerätty, vaikka tällaista tietoa tarvittaisiin. Tavallisten oppilaitosten opiskelijavalinnassa ei ole erikseen seurattu erityisopiskelijoiden tilannetta eikä opiskelijoiden perusopetuksessa tehtyjä erityisopetuspäätöksiä ole tilastoitu. Opiskelijan tarve erityisopetukseen arvioidaan oppilaitoksen tekemässä kartoituksessa, mihin kuuluvat perusopetuksen siirtotiedot, matematiikka- ja kielitasotestit, motoriset testit ja alkuhaastattelu. Mikäli opiskelija tarvitsee erityisiä tukitoimia, hänelle tehdään HOJKS, jossa määritellään opetusjärjestelyt ja tarvittaessa yksilölliset tavoitteet eri oppiaineissa.

Hallituksen koulutuspoliittisena tavoitteena on taata koko ikäluokalle toisen asteen koulutus. Tavoitteen toteuttaminen lisää erityisopetusta tarvitsevien opiskelijoiden määrää toisella asteella.

**Taulukko 13. Ammatillisissa oppilaitoksissa ja erityisoppilaitoksissa järjestetty erityisopetus v. 2001–04**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|
| **Tavalliset ammatilliset oppilaitokset** | 6 360 | 7 490 | 8 590 | 9 860 |
| **Erityisoppilaitokset** | 3 500 | 3 540 | 3 710 | 3 630 |
| **Erityisopiskelijoita yhteensä** | 9 860 | 11 030 | 12 300 | 13 490 |
| **Osuus kokonaisopiskelijamäärästä, %** | 8,1 | 8,7 | 9,5 | 10,0 |
| **joista valmentavassa ja kuntouttavassa opetuksessa ja ohjauksessa** | 1 310 | 1 420 | 1 720 | 1 910 |

Lähde: Opetushallitus

Kaikki ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan saaneet koulutuksen järjestäjät voivat antaa erityisopetusta. Erityisopetuksen tarjoaminen sitä tarvitseville opiskelijoille joko erillisissä tai integroidussa opetusryhmässä ei edellytä koulutuksen järjestämisluvassa myönnettyä lupaa.

Erityisopiskelijoiden määrä on kasvanut viime vuosina voimakkaasti sekä erityisoppilaitoksissa että erityisesti muissa ammatillisissa oppilaitoksissa. Valtion erityisoppilaitosten opiskelijamäärän kasvua on rajoittanut määrärahan niukkuus. Vuonna 2006 käynnistyvän uuden ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavan ja valmistavan koulutuksen voidaan arvioida jossain määrin vähentävän paineita koulutuksen järjestämiseen erityisopetuksena.

Yhteishaun joustavalla valinnalla tarkoitetaan, että hakija voidaan erityissyistä valita opiskelijaksi, vaikka hänen pisteensä eivät riittäisi sisäänpääsyyn normaalihaussa. Erityissyitä voivat olla esim. terveydelliset syyt, oppimisvaikeudet, harrastustoimintaan liittyvät syyt, urheilijan ammatillisen koulutuksen järjestäminen, sosiaaliset syyt ym.

**Taulukko 14. Toisen asteen opinnot aloittaneet, joustavan valinnan mukaan hakeneet v. 2001–04**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|
| **Lukio** | 11 | 11 | 12 | 39 |
| **Ammatillinen oppilaitos** | 1 390 | 1 488 | 1 779 | 2 013 |
| **Muu** | 48 | 23 | 55 | 84 |
| **Yhteensä** | 1 449 | 1 522 | 1 846 | 2 136 |

Lähde: Yhteishaun tilastot

Yhteishaussa muilla oppilaitoksilla tarkoitetaan vapaan sivistystyön koulutusta sekä muuta yleissivistävää koulutusta, esim. kansanopistojen peruskoululinjoja. Vain osa näihin opintoihin hakeutuvista hakee niihin yhteisvalinnan kautta.

Vuonna 2003 tilastojen mukaan 35 % opiskelijoista opiskeli erityisryhmissä ja 65 % integroituna eli samoissa ryhmissä muiden opiskelijoiden kanssa. Suuri osa kehitysvammaisista ja vaikeasti vammaisista opiskelee erityisoppilaitoksissa.

Erityisopiskelijoiden työssäoppiminen pyritään järjestämään samalla tavalla kuin muidenkin. EU:n rakennerahastojen tuella on toteutettu hankkeita, joissa on luotu käytäntöjä erityisopiskelijoiden työssäoppimisen tukemiseksi. Ongelmina ovat olleet lähinnä työvalmentajien puute. Opettaja ei ehdi kaikkien opiskelijoiden tueksi työssäoppimispaikoille.

Muita erityistukea tarvitsevia opiskelijoita, joilla on rajoittuneempia tai tilapäisempiä oppimis- ja psykososiaalisia vaikeuksia,

on ammatillisissa oppilaitoksissa runsaasti. Näitä erilaisia tukitoimia tarvitsevia on esim. Helsingin kaupungin antaman tiedon mukaan n. 25 % opiskelijoista.

Lisäopetus on tarkoitettu oppivelvollisuutensa suorittaneille nuorille, kun on tarpeen tukea heidän kehitystään parantamalla jatko-opintoihin pääsyn edellytyksiä ja auttaa heitä suunnittelemaan tulevaisuuttaan. Lisäopetuksessa voidaan opiskella kunkin nuoren yksilöllisten tarpeiden mukaisesti perusopetuksen oppimäärään kuuluvia aineita tai ammattiin valmentavia opintoja sekä tutustua työelämään. Osa lisäopetuksessa opiskelevista nuorista on erityisoppilaita, tilastollista tietoa heidän määrästään ei ole.

**Taulukko 15. Lisäopetuksen suorittaneiden määrä**

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|
| **Oppilasta** | 1 712 | 1 559 | 1 327 |
| **16–17-vuotiaiden ikäluokasta, %** | 2,6 | 2,5 | 2,2 |

Lähde: Opetushallituksen oppilaitostietojärjestelmä OPTI, Tilastokeskus

Valmentava ja kuntouttava opetus ja ohjaus eivät ole yhteishaun piirissä, joten kattavia tietoja ei ole saatavissa. Koulutuksen järjestäjät valitsevat opiskelijat erillisessä opiskelijavalinnassa. Vuodelta 2003 on olemassa selvitys (Selvitys vammaisten opiskelijoiden valmentavasta ja kuntouttavasta opetuksesta ja ohjauksesta kevätlukukaudella 2003, OPH:n moniste 4/2004). Sen mukaan ammatillisiin opintoihin valmentavaan koulutukseen (Valmentava I) oli hakijoita yhteensä 1 459, joista valittiin 858 (58 %). Erityisoppilaitoksiin hakijoita oli 940, joista valittiin 532 (55 %) ja tavallisiin ammatillisiin oppilaitoksiin hakijoita oli 507, joista valittiin 326 (73 %). Tavallisia koulutuksenjärjestäjiä oli 31. Määriä tulkittaessa on otettava huomioon päällekkäiset hakemiset, joita ei pystytä määrittelemään.

Itsenäiseen elämään ja työhön valmentavassa koulutuksessa (Valmentava II) hakijoita oli 2003 selvityksen mukaan 597, joista valittiin 411 (64 %). Valmentava II -koulutusta järjestettiin vain erityisoppilaitoksissa. Vaikeasti vammaisille tämä koulutus tavallaan vastaa perustutkintokoulutusta, jonka tavoitteita ei vaikeasti vammaisten yleensä ole mahdollista saavuttaa.

Joensuun yliopiston hallinnoimana on käynnistynyt ESR-rahoitteinen ylimaakunnallinen koulutushanke Vaikeavammaisten yhteiskunnallisen integroitumisen kehittäminen 1.8.2005–28.2.2007. Hanke on lähtenyt käyntiin Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa ja hyväksytty nyttemmin myös Etelä-Savon osalta.

### *Ammatillisen erityisopetuksen tavoitteiden toteutuminen*

Ammatillisen erityisopetuksen tavoite on sama kuin muunkin ammatillisen perustutkintokoulutuksen eli ammatillinen perustutkinto, mutta erityisopetuksen tuen avulla. Tavoitteena on myös opiskelijan myönteisen kasvun tukeminen, oppimistaitojen kehittäminen sekä yhteiskunnassa tarvittavien sosiaalisten taitojen kehittäminen. Osa opiskelijoista ei saavuta tutkinnon tavoitteita, jolloin tavoitteena on työllistyminen rajattuihin työtehtäviin ja opintojen loppuun saattaminen opiskelijan edellytysten mukaisesti. Usein koulutus toteutetaan hyvin työvaltaisesti ja työllistyminen tapahtuu usein yhteistyössä kotikunnan sosiaalitoimen kanssa. Vaikeimmin vammaisten koulutuksen tavoitteena on päivittäistaitojen oppimien, räätälöity työtehtävä sekä hyvä elämä.

Valtion ammatillisista oppilaitoksista saatavien tilastojen mukaan valtaosa erityisopiskelijoista siirtyy sosiaalitoimen järjestämään avotyöhön, tuettuun työhön tai työkeskuksiin, kuten esim. Perttulan erityisammattikoulussa 82 % perustutkintokoulutuksessa opiskelleista 39 opiskelijasta v. 2003. Kolme työllistyi vapaille työmarkkinoille, yksi oli työtön ja yksi opiskelija siirtyi jatko-opintoihin. Vastaava tilanne on kaikissa valtion oppilaitoksissa, joissa opiskelijat ovat yleensä kehitysvammaisia tai vaikeasti vammaisia. Aistivammaisten koulutukseen painottuvissa oppilaitoksissa työllistyminen

vapaille työmarkkinoille ja jatkokoulutukseen on yleisempää. Yksityisten erityisoppilaitosten opiskelijat suorittavat enemmän perustutkintoja ja työllistyvät avoimillekin työmarkkinoille, koska opiskelijat ovat keskimäärin vähemmän haasteellisia.

Suurin ongelma on niiden erityisoppilaiden työllistyminen, joilla ei ole päätöstä erityshuollosta. He ovat väliinputoajia, jotka tarvitsevat tukea työhön hakeutumisessa ja työssä olemisessa. Ongelmaa ei Opetushallituksen mukaan tiedosteta riittävästi.

Kuntaliitto toteaa, että ammatillisen koulutuksen osalta on syytä ottaa tarkasteluun opetuksen tavoitteiden vaatimustason nousu. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös tarpeeseen kehittää työvaltaisempia linjoja käytännön taitoja ja lahjakkuutta omaaville nuorille.

### *Erityisiä opetusjärjestelyjä*

Ammatillisessa koulutuksessa kaikille nuorille tulee tehdä henkilökohtainen opetussuunnitelma (HOPS). Opetushallituksen mukaan opiskelijalla tulee olla mahdollisuus opintojen alussa rakentaa oma opintopolkunsa. Myös lahjakkaat nuoret tarvitsevat henkilökohtaisia opiskelusuunnitelmia. Ammatillisen koulutuksen toteutus tuleekin lähteä erilaisista koulutuksen vaihtoehdoista sekä yksilöllisestä opintojen ohjauksesta. Hyvin toteutettu ammatillinen koulutus riittävine tukitoimineen toimii pääsääntöisesti integraatioperiaatteella. Pysyvien erityisryhmien perustamisen tulee olla Opetushallituksen mukaan tarkasti harkittua.

Helsingin kaupunki tuo selvityksessään esiin nuorten työpajat, jotka tarjoavat pajajakson työttömille, opintonsa keskeyttävälle, peruskoulun jälkeen vaille toisen asteen koulutusta jääville ja niille ammatillisen koulutuksen opiskelijoille, jotka eivät selviydy työssäoppimisjaksosta normaalissa avoimen sektorin työpaikassa ja tarvitsevat enemmän tukea. Valtiontilintarkastajat käsittelivät pajatoimintaa kertomuksessaan vuodelta 2001. Vuonna 2004 osallistui pajatoimintaan Helsingissä 327 nuorta, joista n. 40 % oli ennen pajalle tuloa keskeyttänyt lukion tai ammatillisen koulutuksen. Pajatoiminnan keskeisenä tavoitteena on nuorten työllistymis- ja kouluttautumisvalmiuksien parantaminen. Nuorista n. 40 % sijoittuu pajajakson jälkeen koulutukseen tai työhön.

Sekä useissa projekteissa että ammatillisissa oppilaitoksissa on 1990-luvulta lähtien kokeiltu ja kehitelty erilaisia malleja ja toimintatapoja koulutuksellisen syrjäytymisen ratkaisemiseksi. Erityisammattioppilaitokset ovat järjestäneet työpainotteista ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta ja ammatillisiin oppilaitoksiin on perustettu koulun omia työpajoja. Euroopan sosiaalirahaston tukema Itä-Suomen työkouluhanke toimi v. 2001–04. Kohderyhmänä olivat ammatillisesta koulutuksesta syrjäytyneet nuoret. Hankkeessa organisoitiin työkouluperiaatetta ja vaihtoehtopedagogisia työmuotoja toteuttavien oppilaitosten verkosto. Työkoulumallissa panostetaan henkilökohtaiseen ohjaukseen ja hyödynnetään toiminnallisia menetelmiä. Oppilaiden mielestä koulun parhaat puolet olivat työntekeminen, yksilöllinen tuki ja joustavuus. Työkoulu-hankkeen tarkoituksena oli tuottaa ammatillisiin oppilaitoksiin sellaisia innovaatioita, jotka voidaan mahdollisuuksien mukaan siirtää normaalikäytäntöön osaksi paikallista koulutusinstituutiota sekä laajemmin osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa. (Kallunki, Aila: Itä-Suomen työkoulu 2000 – Vaihtoehtopedagoginen koulutusmalli syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Julkaisussa: Ammatillisen erityisopetuksen kentällä. Hämeen ammattikorkeakoulu 2003).

Opetushallituksen mukaan työpajojen ongelmana voi olla niiden eriytyminen ammatillisesta koulutuksesta sekä avoimista työmarkkinoista. Paras tulos saavutetaan, kun ammatillinen koulutus, pajat ja työssä oppiminen on yhdistetty toimivaksi kokonaisuudeksi. Arviointitutkimuksen mukaan (Helakorpi & Helander 2005) Itä-Suomen työkoulun pysyvä vaikutus on jäämässä liian ohueksi. Arviointitulos osoittaa projektien ongelman: hyvistä tavoitteista huolimatta pysyviä muutoksia on liian vähän.

### *Erityisopetuksen tarve ja saatavuus lukioissa*

Nykyiset säädökset (lukiolaki 629/1998, lukioasetus 810/1998) eivät tunne erityisopetuskäsitettä. Lukiolainsäädännössä ja uusissa opetussuunnitelman perusteissa käytetään väljempää ilmaisua erityinen tuki. Valtioneuvoston hyväksymän Koulutus ja tutkimus 2003–2008 kehittämissuunnitelman mukaan lukiokoulutuksen erityisopetuksen

tarve selvitetään ja ryhdytään tarvittaessa lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Lukiolain perusteella opiskelijan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin lukiolaissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos se on perusteltua opiskelijan terveydentilaan liittyvistä syistä. Lukion 1.8.2005 käyttöön otettujen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti opiskelun erityisen tuen tavoitteena on auttaa ja tukea opiskelijaa siten, että hänellä on tasavertaiset mahdollisuudet suorittaa lukio-opintonsa. Erityistä tukea tarvitsevat sellaiset opiskelijat, jotka ovat tilapäisesti jääneet jälkeen lukio-opinnoissaan tai joiden opiskelun edellytykset ovat heikentyneet vamman, sairauden tai toimintavajavuuden vuoksi. Erityisen tuen piiriin kuuluvat myös opiskelijat, jotka tarvitsevat psyykkistä tai sosiaalista tukea.

Helsingin kaupungin opetusvirasto on järjestänyt jo kahdeksan vuoden ajan lukion erityisopetusta ja käyttää siitä seuraavanlaista määritelmää: Lukion erityisopetus on ensisijaisesti pedagogista tukea, joka kohdistuu oppimaan oppimiseen, oman oppimistyylin löytämiseen sekä itsetunnon vahvistamiseen oppijana. Erityisopetus tukee myös opiskelijaa, jolla on kielellisiä erityisvaikeuksia tai muita oppimisvaikeuksia. Erityisopettaja ei ota vastuuta opetussuunnitelman mukaisten oppiaineiden opetuksesta eikä eri oppiaineiden tukiopetuksesta. Kyseessä on erityinen pedagoginen osaaminen ja sen tarve, ei esim. aineenopettajan antama tukiopetus, psykologipalvelut tai opinto-ohjaus.

Koulutuksen arviointineuvoston selvitystä varten haastateltiin Helsingin kaupungin lukioiden erityisopetuksen koordinaattoria ja viittä erityisopettajaa. Kävi ilmi mm., että on paljon sellaisia opiskelijoita, joille vasta lukiossa selviää, että heillä on lukivaikeus. Joillekin on yläaste ollut niin helppo, että heidän ei ole koskaan tarvinnut opetella, miten opiskellaan. Lukiossa he hakevat erityisopettajalta neuvoja stressin hallintaan, rentoutumiseen, opiskelutekniikkaan, vaikka heillä ei ole varsinaisia oppimisvaikeuksia. Osa on tullut lukioon miettimään, mitä tekisi elämässä, ja motivaatio opiskella on yleisesti ottaen heikko.

Lukiossa ei ole mahdollista mukauttaa oppimääriä kuten perusopetuksessa. Sen sijaan opiskelijan yksilöllisiä tarpeita on otettu huomioon lisäämällä valinnaisuutta opintoihin ja hajauttamalla ylioppilastutkintoa. Diagnosoidut vammat tai niihin rinnastettavat vaikeudet, kuten lukemis- ja kirjoittamishäiriö, maahanmuuttajien kielelliset vaikeudet sekä muut syyt, jotka vaikeuttavat osaamisen osoittamista, tulee ottaa huomioon opiskelijan oppimisen arvioinnissa, siten että opiskelijalla on mahdollisuus erityisjärjestelyihin ja muuhunkin kuin kirjalliseen näyttöön.

Ylioppilastutkintolautakunta on antanut ohjeet tutkintoon liittyvistä erityisjärjestelystä. Lukio voi hakea ylioppilastutkintolautakunnalta erityisjärjestelyjä vammaiselle tai lukihäiriöiselle kokelaalle tutkinnon suorittamista varten. Arvostelua lieventävänä seikkana lautakunta ottaa huomioon sellaiset sairaudet, joiden vaikutus tuloksiin on ollut selvästi todettava mutta yleensä vain tilapäinen.

Koulutuksen arviointineuvoston mukaan erityisopetuksen tarve lukioissa on 5–10 %:lla koko opiskelijamäärästä. Eniten erityisopetuksen tarvetta ovat tuottaneet puutteet lukio-opiskelun edellyttämissä opiskelutaidoissa (3,5 % kaikista opiskelijoista), lukivaikeudet (2,8 %) ja kognitiivisten taitojen kehittymättömyys suhteessa lukion vaatimustasoon (2,0 %). Erityisopetuksen järjestämisen tarve on hyvin lukiokohtaista.

Erityisopetusta on järjestetty lukioissa yleisesti ja lisääntyvästi, mutta ei riittävästi. Erityisopetusta ei annettu kolmasosassa lukioita, vaikka tarvetta olisi ollut. Kolmasosassa lukioita erityistä tukea antoi pääasiallisesti joku muu kuin erityisopettaja, yleisimmin opinto-ohjaaja. Täysin riittämätöntä erityisopetus oli lähes puolessa lukioista.

Valtiontilintarkastajien lukion erityisopetusta koskeneeseen selvityspyyntöön vastanneet kaupungit totesivat, että lukioissa annettu erityisopetus on tarpeeseen nähden riittämätöntä. Helsingissä erityistä tukea tai erityisopetusta tarvitsee kielellisiin spesifeihin oppimisvaikeuksiin lukioiden oman arvion mukaan 8–10 % opiskelijoista. Kouluittain kielellisen erityisen tuen tarve on 3–25 %:lla opiskelijoista. Kuudessatoista päivälukiossa toimii yhteensä viisi päätoimista kiertävää laaja-alaista erityisopettajaa. Ruotsinkielisissä neljässä lukiossa on yksi yhteinen erityisopettaja. Erityisopettajien määrä on

lukioiden opiskelijamäärään nähden riittämätön. Yksi erityisopettaja ei pysty nykyisellä resurssilla palvelemaan uusien opetussuunnitelmien edellyttämän tason mukaan tasapuolisesti kaikkia tukea tarvitsevia opiskelijoita. Lukuvuonna 2003–04 lukion erityisopettajat opettivat tai konsultoivat 9 %:a päivälukiolaisista, joita oli 7 323. Aikuislukiolaisista, joita Helsingissä oli 3 829, 1,2 % käytti erityisopetuksen palveluita. Vantaalla on lukioiden erityisopetuksen hoitamiseen kaksi opettajaa, jotka tekevät työtä sivutoimisina. Tampereella toimi lukuvuonna 2004–05 kaupungin kahdeksassa päivälukiossa kaksi erityisopettajaa ja lisäksi koulukuraattorin ja koulupsykologin muodostama työpari. Kaupunki oli lisäämässä erityisopettajan virkoja. Tampereen kaupunki toteaa, että erityisopetuksen tarve myös lukiossa on kiistaton, vain lainsäädäntö puuttuu.

## Oppisopimuskoulutus nuorille

### *Yleiset edellytykset*

Oppisopimuskoulutuksesta tuli yksi ammatillisen koulutuksen järjestämismuoto opetustoimen uudistetun lainsäädännön tultua voimaan vuoden 1999 alusta. Tämä muutos lähensi oppilaitosmuotoista ja oppisopimuskoulutuksena järjestettävää ammatillista koulutusta. Oppisopimuskoulutus soveltuu nuorten ja aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen hankkimisväyläksi ja ammatillisen osaamisen kehittämismuodoksi. Oppisopimuksella voi siis hankkia ammattitaidon ja suorittaa tutkinnon.

Oppisopimuskoulutuksella tarkoitetaan työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettäviä opintoja, joita täydennetään tietopuolisilla opinnoilla. Oppisopimuskoulutus perustuu työnantajan ja vähintään 15-vuotiaan oppisopimusopiskelijan väliseen määräaikaiseen työsopimukseen. Oppisopimukseen liitetään aina henkilökohtainen opiskeluohjelma (HOPS), joka laaditaan Opetushallituksen vahvistamien opetussuunnitelman tai näyttötutkinnon perusteiden pohjalta. Oppisopimuksen kesto on ammatillisen peruskoulutuksen osalta yleensä kolme vuotta riippuen mm. opiskelijan koulutus- ja työtaustasta.

Koulutuksen edellytyksenä on työpaikka, jolla on käytettävissä opetussuunnitelman tai näyttötutkinnon perusteiden mukaisen koulutuksen järjestämisen kannalta riittävästi tuotanto- ja palvelutoimintaa, tarpeellinen työvälineistö sekä ammattitaidoltaan pätevää henkilökuntaa, joka voidaan määrätä opiskelijan vastuulliseksi kouluttajaksi. Noin 70–80 % oppisopimuskoulutuksesta tapahtuu koulutustyöpaikalla, jossa koulutuksesta huolehtii vastuullinen työpaikkaohjaaja tai -ohjaajat. Työpaikalla annettavaa koulutusta täydennetään tietopuolisella koulutuksella, josta vastaavat pääosin ammatilliset oppilaitokset ja aikuiskoulutuskeskukset.

Työnantaja maksaa oppisopimusopiskelijalle työehtosopimuksen mukaista palkkaa työpaikalla tapahtuvan koulutuksen ajalta. Tietopuolisen koulutuksen ajalta opiskelija saa opintososiaalisina etuina esim. päivärahaa sekä korvauksia matkakustannuksista ja majoituksesta. Työnantajalle maksetaan koulutuskorvausta työpaikalla annettavasta koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

### *Järjestäminen ja järjestäjäverkko*

Oppisopimuskoulutuksen järjestäminen perustuu opetusministeriön koulutuksen järjestäjälle myöntämään koulutuksen järjestämislupaan ja se on julkisen valvonnan alaista toimintaa. Koulutusta voivat järjestää luvan saaneet kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt yhteisöt tai säätiöt taikka valtion liikelaitokset ja valtion oppilaitokset (laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998).

Koulutuksen järjestämisellä tarkoitetaan sitä, että koulutuksen järjestäjä vastaa oppisopimuskoulutuksen toteuttamisesta, johdosta ja valvonnasta (asetus ammatillisesta koulutuksesta 811/98). Koulutuksen järjestäjien tehtäviin kuuluvat mm. koulutustyöpaikan soveltuvuuden arviointi, oppisopimuksen vahvistaminen, opiskelijan henkilökohtaisen opiskeluohjelman laatiminen, tietopuolisen opetuksen hankkiminen, koulutuskorvausten maksaminen työnantajille, opiskelijoiden opintososiaalisten etuuksien maksaminen sekä näyttötutkintomahdollisuuden järjestäminen. Järjestäjä huolehtii myös koulutuksen hallinto-, valvonta- ja ohjaushenkilöstön palkkauksesta ja muista hallintokuluista. Koulutuksen järjestäjä päättää itsenäisesti, miten organisoi oppisopimuskoulutuksen paikallisten viranomaistehtävien hoitamisen. Käytännössä koulutuksen järjestäjän tehtäviä hoitaa

useimmiten oppisopimuskeskus, oppisopimustoimisto tai vastaava tai alan oppilaitos.

Oppisopimuskoulutuksen järjestäjäverkko on maan kattava. Opetusministeriön mukaan koulutusta järjesti v. 2003 kaikkiaan 87 koulutuksen järjestäjää. Näistä kuntia oli 17 (20 %), kuntayhtymiä 43 (49 %) ja yksityisiä koulutuksen järjestäjiä 27 (31 %). Näistä oppisopimuskoulutusta järjesti sekä perustutkintotavoitteisena että ammatillisena lisäkoulutuksena 68 järjestäjää, joista kuntia oli 15 (22 %), kuntayhtymiä 42 (62 %) ja yksityisiä 11 (16 %). Esimerkiksi Helsingissä oppisopimuskoulutuksena annettavan ammatillisen peruskoulutuksen suunnittelusta ja toteutuksesta käytännössä vastaa Helsingin kaupungin opetusviraston nuoriso- ja aikuiskoulutuslinjalla oleva oppisopimustoimisto. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjiä on useita, joista Helsingin kaupunki on kuitenkin suurin.

### *Tarjonta ja opiskelijamäärät*

Opetusministeriön mukaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen tarjonta on kasvanut hallitusti 2000-luvun aikana. Vuonna 2004 peruskoulutuksessa opiskeli keskimäärin 12 500 vuotuista opiskelijaa. Vuonna 2001 vuotuisia opiskelijoita oli keskimäärin 10 900 eli opiskelijamäärä on tänä aikana kasvanut n. 15 %. Oppisopimusopiskelijoiden osuus v. 2004 kaikista ammatillisen peruskoulutuksen vuosiopiskelijoista oli n. 9 %. Osuus on pysynyt vakaana.

**Taulukko 16. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen vuosiopiskelijamäärät ja osuudet v. 2001–04, %**

| Vuosi | alle 25-vuotiaat | | 25-vuotiaat ja vanhemmat | | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|
| **2001** | 3 472 | 31,9 | 7 428 | 68,1 | 10 900 |
| **2002** | 3 651 | 30,6 | 8 284 | 69,4 | 11 935 |
| **2003** | 3 780 | 30,3 | 8 712 | 69,7 | 12 492 |
| **2004** | 3 632 | 29,0 | 8 906 | 71,0 | 12 538 |

Lähde: Valtionosuustilastot

Tilastokeskuksen henkilöpohjaisten oppisopimustilastojen perusteella v. 2003 peruskoulutukseen osallistui yhteensä n. 17 800 opiskelijaa. Suosituimpia koulutusaloja olivat tekniikan ja liikenteen ala (29 %), sosiaali- ja terveysala (23 %) sekä yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala (22 %). Koulutusalarakenne ei opetusministeriön mukaan poikkea juurikaan muusta ammatillisesta koulutuksesta. Alle 20-vuotiaita peruskoulutukseen osallistuneista oli 943 opiskelijaa ja 20–24-vuotiaita 3 940. Alle 20-vuotiaiden osalta rakenne kuitenkin poikkeaa oppisopimuskoulutuksen yleisestä jakaumasta. Tekniikan ja liikenteen ala oli selvästi suosituin koulutusala (53 %) ja toiseksi suosituin oli luonnonvara- ja ympäristöala (18 %). Kolmantena olivat yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala sekä sosiaali- ja terveysala.

Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan v. 2003 aloitti oppisopimusmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen n. 6 200 opiskelijaa, mikä oli n. 10 % kaikista ammatillisen peruskoulutuksen aloittaneista. Alle 20-vuotiaita aloittaneista oli n. 7 % (437). Osuus laski lievästi kahteen aiempaan vuoteen verrattuna ja koulutuksen aloittaneiden painopiste on siirtynyt vastaavasti yli 20-vuotiaisiin. Alle 25-vuotiaiden osuus uusista opiskelijoista on n. 30 %. Tämän perusteella opetusministeriö toteaakin, että peruskoulun päättäneiden välitön sijoittuminen oppisopimuskoulutukseen on hyvin vähäistä ja osuus ikäluokasta pieni.

Opetushallituksen mielestä oppisopimuksen tekeminen on realistista yleensä vasta, kun nuori on täyttänyt 18 vuotta. Huomio olisikin kiinnitettävä jo ammatillisen koulutuksen aloittaneisiin, joiden työllistämistä voitaisiin edistää opintojen loppuvaiheessa tehtävällä oppisopimuksella.

Opetusministeriön mukaan v. 2003 maakuntien väestöön suhteutettuna oppisopimuskoulutuksena järjestettävän peruskoulutuksen tarjonnassa ei ilmennyt suuria eroja maakuntien välillä, eli tarjonnan voidaan katsoa olevan alueellisesti tasa-arvoista. Väestöpohjaan nähden runsainta tarjonta oli Uudenmaan ja Lapin maakunnissa,

vähäisintä Kymenlaaksossa ja Pohjois-Karjalassa.

Oppisopimuskoulutukseen hakeutuminen on sidoksissa työnantajien tarpeeseen ja kiinnostukseen palkata työntekijä, koska koulutus perustuu määräaikaiseen työsuhteeseen. Suomen Kuntaliitto toteaa, että kun peruskoulutuksena järjestettävässä oppisopimuskoulutuksessa ei ole määrällistä säätelyä, keskeinen tekijä koulutusmäärissä on työnantajien mahdollisuus ja halu tehdä oppisopimuksia eli käytännössä palkata työntekijä.

Myös Jyväskylän kaupunki toteaa, että peruskoulun jälkeen aloittavien tutkintoon tähtäävien nuorten osuus oppisopimuskoulutuksessa on häviävän pieni, koska yritykset eivät ole innokkaita palkkaamaan näin nuorta henkilöä työsuhteeseen. Näin ollen oppisopimuskoulutus ei ole käytännössä todellinen vaihtoehto päästä perustutkintoon tähtäävään koulutukseen. Jyväskylässä aloitti v. 2001–04 yhteensä 40 (poikia 28 ja tyttöjä 12) alle 18-vuotiasta nuorta oppisopimuskoulutuksen.

Helsingin kaupunki toteaa pystyvänsä järjestämään oppisopimuskoulutusta kaikille halukkaille, jos heillä on vain tiedossa työpaikka. Myös Helsingissä työpaikkojen saanti on kuitenkin ongelmallista oppisopimuskoulutuksesta kiinnostuneille. Vuosina 2001–04 aloitti oppisopimuksella perustutkinnon opiskelun 3 691 (miehiä 1 256 ja naisia 2 435, ikäjaottelua ei vielä saatavissa) opiskelijaa.

Koulutukseen ei ole olemassa erityistä hakujärjestelmää, vaan hakeutuminen perustuu pääasiallisesti opiskelijoiden omaan aktiivisuuteen. Myös työvoimatoimistot välittävät avoimia oppisopimustyöpaikkoja. Halukkaita opiskelijoita oppisopimuskoulutukseen on ollut aina enemmän kuin tarjolla olevia oppisopimuspaikkoja.

Oppisopimuskoulutuksen järjestämisessä on työministeriön mielestä tärkeää oppisopimustoimiston ja työvoimatoimiston välinen yhteistyö. Työministeriön mukaan työvoimapoliittista koulutusta kehitetään tällä hetkellä voimakkaasti yhteishankintakoulutuksen suuntaa. Yritysten osaamistarpeiden kartoittaminen on koulutuksen lähtökohta. Tässä yhteydessä olisi tärkeää pitää mielessä myös oppisopimuskoulutuksen tarjoamat mahdollisuudet sekä yrityksille että yksilöille.

*Rahoitus ja kustannukset*

Opetusministeriö myöntää myös oppisopimuskoulutuksen järjestäjille valtionosuusrahoitusta käyttökustannuksiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetyn lain (635/1998) nojalla. Toisin kuin oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa, oppisopimuskoulutuksen opiskelijakohtainen yksikköhinta on sama riippumatta siitä, minkä alan tai tutkinnon koulutusta järjestetään. Oppisopimuskoulutuksen ammatillisen peruskoulutuksen vuotuinen yksikköhinta määräytyy siten, että se on 80 % ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta.

Suomen Kuntaliiton mukaan yhteen yksikköhintaan perustuva rahoitus tarkoittaa sitä, että joillekin koulutusaloille se on täysin riittämätön ja joillekin aloille rakenteellisesti liikaa. Kuntaliitto pitää parempana sitä, että myös oppisopimuskoulutuksen yksikköhinta olisi jaettu useampaan hintaportaaseen.

Oppisopimuskoulutuksen kokonaiskustannukset olivat v. 2003 yhteensä 116,7 milj. €. Ne kasvoivat edellisestä vuodesta n. 8 %. Peruskoulutuksen kokonaiskustannukset olivat n. 58,7 milj. € eli noin puolet kokonaismenoista. Peruskoulutuksen osalta tietopuolisen koulutuksen osuus oli n. 45 % (26,6 milj. €). Työnantajalle maksettavien koulutuskorvausten osuus peruskoulutuksen kokonaiskustannuksista oli n. 30 %. Peruskoulutuksen opiskelijakohtaiset kustannukset olivat v. 2003 yhteensä n. 4 700 €. Kustannukset ovat nousseet vuodesta 2001 n. 2 % (4 600 €).

Vertailtaessa kustannuksia oppilaitosmuotoisen koulutuksen vastaaviin kustannuksiin, opetusministeriö toteaa, että ne ovat pienemmät oppisopimuskoulutuksessa. Tämä selittyy pääosin sillä, että työnantaja kantaa osan koulutusvastuusta ja koulutuksesta pääosa tapahtuu työpaikalla. Oppisopimuskoulutuksessa ei myöskään synny kustannuksia majoituksesta tai oppilashuollosta samalla tavoin kuin oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa työsuhdeperustaisuuden vuoksi.

Oppisopimuskoulutuksen muuttuminen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämismuodoksi ja sitä kautta koulutuksen järjestäjien tehtäväksi on opetusministeriön mukaan saattanut vaikuttaa kustannusten

jakautumiseen. Koska koulutuksen järjestäjä voi päättää, miten oppisopimuskoulutuksen laskennallinen yksikkörahoitus käytetään, sitä ei ole aina täysimääräisesti käytetty oppisopimuskoulutukseen. Oppisopimuskoulutus on osa ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitusta.

Oppisopimuskoulutukseen voidaan myöntää työllistämis- ja yhdistelmätukea. Se ei ole kiinteä osa oppisopimuskoulutusta, vaan työvoimatoimiston harkintaan perustuva lisätuki työnantajan työllistäessä työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön. Työllistämistuella parannetaan työttömän työnhakijan työmarkkinavalmiuksia ja edistetään työllistymistä. Työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti mm. pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistämistä. Nuorten osalta tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä työmarkkinoilta. Työministeriö on ohjeistanut oppisopimuskoulutukseen myönnettävän työllistämistuen käyttöä mm. siten, että se tulee kohdentaa työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla painottaen asiakkaan kokonaistilannetta ja työmarkkinoilta syrjäytymisriskin uhkaa.

Työllistämistuettu oppisopimuskoulutus on työministeriön mukaan kohdentunut pääosin alle 39-vuotiaisiin. Yksityissektorin oppisopimussijoitukset ovat suuntautuneet pääosin alle 25-vuotiaisiin. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoituksella toteutettu koulutus on kohdistunut alle 25-vuotiaisiin. Kuntasektorille oppisopimuskoulutukseen työllistyneet ovat olleet jonkin verran yksityissektoria vanhempia.

### *Tutkintojen suorittaminen ja koulutuksen keskeyttäminen*

Vuonna 2003 oppisopimuskoulutuksessa suoritettiin ammatillisia perustutkintoja n. 3 100. Valtaosa näistä suoritettiin näyttötutkintoina. Suoritettujen tutkintojen määrä on kerättyjen tietojen mukaan kasvanut tasaisesti, ja se oli v. 2000 n. 2 300, v. 2001 n. 2 500 tutkintoa ja v. 2002 n. 2 700 tutkintoa. Opetusministeriön mukaan koulutuksessa suoritettujen perustutkintojen määrä on näin ollen kasvanut samaan aikaan, kun opiskelijamäärät ovat pysyneet suhteellisen samoina, eli yhä useampi koulutuksen aloittanut suorittaa myös perustutkinnon.

Suosituimpia oppisopimuskoulutuksena suoritettuja perustutkintoja ovat sosiaali- ja terveysalan tutkinto (lähihoitaja), liiketalouden tutkinto (merkonomi), tietojenkäsittelyn tutkinto (datanomi), talotekniikan tutkinto sekä maatilatalouden tutkinto. Esimerkiksi Jyväskylässä poikien suosituimmat alat ovat olleet metalli- ja rakennusala sekä tyttöjen suosituin on ollut maatalousalan perustutkinto. Helsingissä suosituimmat alat ovat liiketalous, sosiaali- ja terveysala, catering, talotekniikka, hotelli- ja ravintola-ala, tietojenkäsittely, puhdistuspalvelut ja matkailuala.

Ikäryhmittäin perustutkintojen suorittaminen on painottunut yli 25-vuotiaisiin kuten opiskelijamäärätkin. Vuonna 2002 perustutkinnon suoritti yhteensä 2 377 opiskelijaa, joista alle 20-vuotiaita 59 (2,5 %), ja v. 2003 yhteensä 2 764 opiskelijaa (alle 20-vuotiaita 68 eli 2,5 %). Esimerkiksi Jyväskylässä oppisopimuskoulutuksen loppuun käyneistä nuorista tutkinnon suorittaa noin puolet. Yleensä työsuhde jatkuu riippumatta siitä, onko tutkinto suoritettu.

Helsingissä v. 2001–04 oppisopimuskoulutuksen aloittaneista perustutkinnon oli suorittanut vuoden 2004 loppuun mennessä 1 185 (92 %) opiskelijaa ja pelkän oppisopimustodistuksen saaneita oli 100. Muiden oppisopimusaika jatkuu vielä.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 18 §:n nojalla oppisopimuskoulutuksessa opiskelija ja työnantaja voivat yhteisellä sopimuksella purkaa oppisopimuksen välittömästi. Sen lisäksi, mitä työsopimuslaissa erikseen säädetään, oppisopimus voidaan yksipuolisesti purkaa, kun työnantaja lopettaa liikkeensä, joutuu konkurssiin tai kuolee. Koulutuksen järjestäjän luvalla oppisopimus voidaan purkaa myös perusteilla, jotka työsopimuslain mukaan oikeuttaisivat työsopimuksen irtisanomiseen. Lisäksi koulutuksen järjestäjä voi purkaa oppisopimuksen, jos työpaikalla annetussa koulutuksessa ei noudateta ammatillisesta koulutuksesta annetun lain tai asetuksen säännöksiä tai koulutuksen järjestäjän ja työnantajan välillä tehdyn sopimuksen määräyksiä.

Oppisopimuskoulutuksen keskeyttämistä voidaan tarkastella vertaamalla sitä samana vuonna koulutukseen osallistuneiden

määrään. Keskeyttäneiden määrä on pysynyt varsin vakaana koulutuksen osallistujamäärään verrattuna viime vuosina.

**Taulukko 17. Oppisopimusmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen keskeyttäneiden osuus koulutukseen osallistuneista v. 1999–2003**

| Ammatillinen peruskoulutus | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Osallistuneet** | 16 263 | 15 325 | 16 592 | 17 395 | 17 913 |
| **Keskeyttäneet** | 1 748 | 1 168 | 1 179 | 1 546 | 1 152 |
| **Keskeyttäneiden osuus, %** | 10,7 | 7,6 | 7,1 | 8,9 | 6,4 |

Lähde: Tilastokeskus

Keskeyttämisen syistä ei ole kerätty systemaattisesti tietoa. Opetusministeriö arvioi, että pääasialliset syyt keskeyttämiseen liittyvät sopimuksen purkamiseen koeajalla sekä työtehtävissä tapahtuviin muutoksiin, jotka estävät koulutuksen jatkamisen. Tietoja keskeyttäneistä ja keskeyttämiseen johtaneista syistä erityisesti nuorten osalta ei ole eritelty.

Jyväskylän kaupungin mukaan keskeyttäminen on nuorten (15–19-vuotiaiden) osalta yleistä, sillä joka neljäs sopimus purkautuu jossain vaiheessa. Syynä on yleensä väärä alan valinta, työnantajan tyytymättömyys nuoren työhön tai yrityksen ajautuminen konkurssiin.

Helsingissä perustutkinnon osalta oppisopimuksia purkautui v. 2001–04 yhteensä 935 eli 25,3 %. Purkautumisluvussa on mukana myös ne opiskelijat, jotka tekivät uuden oppisopimuksen toisen työnantajan kanssa. Helsingin kaupungin mukaan yleisimmät syyt oppisopimuksen purkautumisille olivat purku koeaikana, henkilökohtaiset syyt (esim. työpaikan vaihto), purku työnantajan aloitteesta tai työnantajan konkurssi.

### *Työelämään sijoittuminen ja jatko-opiskelu*

Oppisopimuskoulutuksessa perustutkinnon suorittaneiden työelämään ja jatko-opintoihin sijoittumisen seuraaminen perustuu Tilastokeskuksen henkilöpohjaisiin tilastoaineistoihin. Tuoreimmat käytettävissä olevat tiedot ovat vuodelta 2001.

Opetusministeriön mukaan oppisopimuskoulutuksen suorittaneet työllistyvät varsin hyvin. Koulutus poikkeaakin Suomessa moniin muihin maihin verrattuna siinä, että työnantajat pääsääntöisesti työllistävät koulutuksen suorittaneet oppisopimuksen päätyttyä. Vuonna 2001 perustutkinnon suorittaneista n. 85 % oli työllisenä vuoden 2001 lopussa. Alle 25-vuotiaiden työllistyminen oli heikompaa kuin kaikkien tutkinnon suorittaneiden, mutta jatko-opiskelu vastaavasti selvästi yleisempää.

**Taulukko 18. Vuonna 2001 ammatillisen perustutkinnon oppisopimuskoulutuksena suorittaneiden sijoittuminen vuoden 2001 lopulla, määrät ja osuudet, %**

| | alle 25-vuotiaat | | 25-vuotiaat ja vanhemmat | | Yhteensä | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Perustutkinnon suorittaneet** | 659 | | 2 051 | | 2 710 | |
| **Työlliset** | 479 | 72,7 | 1 822 | 88,8 | 2 301 | 84,9 |
| **Työttömät** | 81 | 12,3 | 172 | 8,4 | 253 | 9,3 |
| **Opiskelijat** | 58 | 8,8 | 33 | 1,6 | 91 | 3,4 |
| **Muut** | 41 | 6,2 | 24 | 1,2 | 65 | 2,4 |

Lähde: Tilastokeskus

Myös verrattaessa oppisopimuskoulutuksen suorittaneiden työllistymistä muihin ammatillisen perustutkinnon suorittaneisiin, opetusministeriö toteaa, että oppisopimuskoulutuksen suorittaneet ovat työllistyneet paremmin. Suoria vertailuja ei voida tehdä, koska tilastojen perusteet poikkeavat osin toisistaan.

Helsingin kaupunki ilmoittaa työllistymisen seurannan aloitetun v. 2003 koulutuk-

sen aloittaneista, joten luotettavia tietoja ei ole vielä saatavissa. Helsingin koulutustarkastajien kokemusten mukaan valtaosalla perustutkinnon suorittaneista työsuhde on jatkunut oppisopimuksen jälkeen samassa yrityksessä.

Jatko-opiskelujen osalta opetusministeriö toteaa, että tarkasteltaessa v. 2001 oppisopimuskoulutuksessa perustutkinnon suorittaneiden tilannetta v. 2002, oli heistä n. 11 % jatkanut opiskeluaan. Alle 25-vuotiaiden jatko-opiskelu oli selvästi yleisempää kuin 25-vuotiaiden tai sitä vanhempien. Pääasiallisesti se suuntautui ammatilliseen koulutukseen, mutta myös ammattikorkeakoulujen osuus oli melko suuri.

Verrattaessa oppisopimuskoulutuksessa tutkinnon suorittaneiden jatko-opiskelua muihin ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden jatko-opintoihin, opetusministeriö toteaa, että oppisopimuskoulutuksen jälkeinen jatko-opiskelu on jossain määrin vähäisempää. Suoria vertailuja ei myöskään tämän osalta voida tehdä, koska tilastojen perusteet poikkeavat osin toisistaan.

### *Asema vaihtoehtoisena ammatillisen peruskoulutuksen hankkimisväylänä*

Opetusministeriön mukaan uudistuneen ammatillisen koulutuksen lainsäädännön voidaan katsoa vaikuttaneen oppisopimuskoulutuksen koulutuspoliittiseen asemaan siten, että siitä on tullut tasavertainen väylä hankkia toisen asteen ammatillinen peruskoulutus. Nuorten opiskelijoiden osalta väylä ei ole muodostunut laajaksi oppilaitosmuotoiseen koulutukseen verrattuna, mutta se on pysynyt vakaana.

Esimerkiksi Tampereen kaupunki toteaa opinto-ohjaajien keräämien tietojen mukaan Tampereella peruskoulun jälkeen suoraan oppisopimuskoulutuksen aloittavan vain muutaman nuoren. Useimmat nuoret valitsevat perinteisen tavan kouluttautua, ja Tampereella on runsaasti ammatillisia koulutusvaihtoehtoja tarjolla.

Myös sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että oppisopimuskoulutuksen merkitys on tällä hetkellä yleisellä tasolla nuorille vähäinen. Sen sijaan lukuisille yksittäisille nuorille se on tarjonnut uuden väylän työmarkkinoille. Samoin Itä-Suomen lääninhallitus toteaa selvityksessään, että oppisopimuskoulutus tarjoaa nuorille hyvän vaihtoehdon ammatillisen koulutuksen suorittamiseen.

Oppisopimuskoulutuksen rooli ja merkitys ammatillisen koulutuksen yhtenä järjestämismuotona on sidoksissa siihen, miten joustavasti, osuvasti ja nopeasti se vastaa työelämän osaamistarpeisiin. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjäkentän laajentumisen myötä koulutuksen organisoimismahdollisuudet ja tarjonta ovat lisääntyneet sekä monipuolistuneet. Lainsäädäntö on mahdollistanut myös koulutuksen järjestäjien toimintamuotojen erilaistumisen. Opetushallituksen mukaan aikuisten ammatillisessa koulutuksessa oppisopimuskoulutuksesta on tullut paljon käytetty tapa hankkia sekä työssä oleville että työttömille aikuisille ajantasaista ja yrityksen tarpeisiin sopivaa koulutusta ja tutkintoja.

Lisäksi koulutuksen muodostuminen ammatillisen koulutuksen yhdeksi järjestämismuodoksi on integroinut sitä tiiviimmin osaksi ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintastrategioita ja antanut mahdollisuuksia hyödyntää sitä monipuolisemmin osana järjestäjän palvelukokonaisuutta.

Suomen Kuntaliitto katsoo oppisopimuskoulutuksen olevan ammattitaidon oppimisen kannalta periaatteessa ideaalinen ratkaisu, koska siinä opitaan työssä ohjattuna ao. ammattitaito, johon liitetään tietopuolinen koulutusosio. Kuntaliiton mukaan tätä koulutusmuotoa tulee edelleen kehittää ammatillisena peruskoulutusvaihtoehtona myös peruskoulun päättäville ikäluokille.

Oppisopimuskoulutuksen keskeiset vahvuudet koulutusmuotona ovat joustavuus, käytännönläheisyys ja työelämälähtöisyys. Oppisopimuskoulutus on toisaalta vaativa koulutusmuoto, joka edellyttää opiskelijalta itsenäisyyttä, aktiivisuutta ja itseohjautuvuutta. Työnantajalta se edellyttää riittävää resursointia työpaikalla tapahtuvan koulutuksen ohjaamiseen sekä sitoutumista pitkäjänteiseen koulutukseen. Nämä ominaisuudet tekevät oppisopimuskoulutuksesta vaativan koulutusmuodon, jolloin se ei opetusministeriön mukaan useinkaan sovellu syrjäytymisuhan alaisten koulutusmuodoksi sellaisenaan, vaan edellyttää muita tukipalveluita, joilla koulutukseen osallistumiskynnystä voidaan laskea.

*Kehittäminen ammatillisen peruskoulutuksen väylänä*

Vuosille 1999–2004 valtioneuvoston hyväksymän kehittämissuunnitelman mukaan oppisopimuskoulutusta kehitetään vaihtoehtoisena toisen asteen ammatillisen koulutuksen väylänä sekä työelämässä toimivan henkilöstön ammatillisen lisäkoulutuksen muotona. Oppisopimuskoulutusta pyritään hyödyntämään nykyistä laajemmin myös työttömien sekä muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien ammatilliseen kehittämiseen. Viimeisen vuosikymmenen aikana oppisopimuskoulutuksen asema koulutusjärjestelmässä onkin vahvistunut. Oppisopimuskoulutuksessa olevien opiskelijoiden määrä on 1990-luvun kuluessa nelinkertaistunut.

Kuluvalla kehittämissuunnitelmakaudelle (2003–08) oppisopimuskoulutuksen kehittämisen painopisteinä ovat koulutuksen tarjonnan hallittu laajentaminen työelämän kysynnän mukaisesti sekä koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen. Perustutkintoon johtavan koulutuksen tarjonta vaihtoehtoisena koulutusmuotona turvataan nuorille ja tarjontaa laajennetaan aikuisille.

Oppisopimustyöpaikkojen tarjonnan vähäisyys on yksi merkittävä este koulutuksen nykyistä laajemmalle käytölle. Tarjonnan vähäisyyteen vaikuttavat esim. oppisopimuskoulutuksen vähäinen tunnettuus työnantajien keskuudessa, koulutusmuotoon liittyvät vanhentuneet ja osin virheelliset käsitykset, taloudelliset suhdannevaihtelut ja koulutuksesta mahdollisesti aiheutuva tuottavuuden lasku. Nuoren henkilön kouluttaminen ammatilliseen perustutkintoon oppisopimuskoulutuksena edellyttää työnantajalta pitkäjänteistä sitoutumista ja suurempaa resursointia työpaikalla tapahtuvan opiskelun ohjaamiseen. Tämä voi muodostua opetusministeriön mukaan rajoittavaksi tekijäksi erityisesti pk-yritysten kannalta. Tarjonnan lisääminen edellyttää oppisopimuskoulutuksen järjestäjiltä ja työvoimatoimistoilta aktiivisia ja säännöllisiä toimia työnantajien työvoima- ja osaamistarpeiden kartoittamiseksi sekä koulutukseen liittyvän markkinoinnin, tiedotuksen ja oppisopimuspaikkojen välityksen tehostamista.

Nuorten oppisopimuskoulutukseen pääsyn edistämiseksi tulisi opetusministeriön mukaan selvittää, millaisilla kannusteilla voitaisiin lisätä työnantajien halukkuutta solmia oppisopimuksia nuorten henkilöiden kanssa. Koulutuskorvaukset tulisi mitoittaa siten, että ne vastaavat paremmin työnantajille työpaikalla tapahtuvasta koulutuksesta aiheutuvia todellisia kustannuksia. Lisäksi ministeriön mielestä tulisi selvittää mahdollisuuksia kannustaa työnantajia oppisopimusten solmimiseen esim. verotuksellisten keinojen avulla. Tällöin nuoren henkilön kanssa solmittu perustutkintotavoitteinen oppisopimus voisi oikeuttaa työnantajan esim. verohelpotuksiin.

Viime vuosina oppisopimuskoulutuksen ohjauksessa on kiinnitetty erityistä huomiota koulutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen. Sen kehittämisen painopisteitä ovat henkilökohtaisten opiskeluohjelmien kehittäminen, työpaikalla tapahtuvan opiskelun ohjaus ja tukeminen, tietopuolisen koulutuksen ja näyttöjen sekä työpaikalla tapahtuvan koulutuksen yhteensovittaminen ja muut opiskeluvalmiuksia parantavat toimet. Oppisopimustoiminta otetaan opetusministeriön mukaan huomioon uudistettaessa ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuositusta, jolloin voidaan luoda yhtenäiset laadunhallinnan suositukset kaikelle ammatilliselle koulutukselle. Laadunhallintaa tuetaan ja kannustetaan myös vuosittain jaettavilla oppisopimuskouluttajien laatupalkinnoilla.

Oppisopimuskoulutusta kehitetään myös työllisyysohjelmaan liittyen työttömien työnhakijoiden sekä muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien työmarkkinoille siirtymisen muotona. Asiaa selvitti opetusministeriön 10.4.2002 asettama Oppisopimuskoulutuksen kehittämistyöryhmä julkaisussaan Oppisopimuskoulutus työllistymisen ja ammatillisen kehittymisen tukena (OPM 2004:15). Tähän liittyen opetus- ja työministeriö ovat laatimassa yhteistyössä toimenpideohjelmaa, jossa työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä oppisopimuskoulutukseen parannetaan. Tarkoituksena on rakentaa oppisopimuskoulutuksesta ja työvoimapalveluista muodostuva palvelukokonaisuus myös syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Yhden parannetun mahdollisuuden tarjoaa nuorten työpajatoiminnan kehittäminen oppisopimuskoulutukseen johtavaksi väyläksi.

Nuorten työpajatoiminta on yksi koulutuksesta ja työelämästä syrjäytymisen ehkäisymuoto. Sen tavoitteena on edistää myös nuorten elämänhallintaa. Työpajojen pääasiallisia ylläpitäjiä ovat kunnat ja hallinnollisesti ne ovat useimmiten nuorisotoimen yhteydessä. Toimintaa toteutetaan yli 200 kunnassa. Työpajatoiminta on projektimuotoista ja sitä rahoittavat kuntien lisäksi opetus- ja työministeriö. Pajatoiminnan kehittämistä tuetaan EU:n sosiaalirahastoohjelman (ESR) perusteella sekä kansallisin varoin. Käytännössä avustustoiminnan hoitaa lääninhallitusten nuorisotoimi opetusministeriön ohjauksella. Opetusministeriö huolehtii pajojen toiminnan sisällöllisestä kehittämisestä ja nuorisotyön menetelmien soveltamisesta toiminnassa. Työministeriö huolehtii mm. työllistämiskustannuksista. Nuorten työpajoilla on hyviä kokemuksia peruskoulu- ja ammattioppilaitosyhteistyöstä. Työpajatoiminnasta tehtyjen selvitysten mukaan työ- ja koulutusedellytykset paranevat yli puolella osallistuneista pajajakson aikana.

Etelä-Suomen, Itä-Suomen ja Oulun lääninhallitukset pitävät selvityksissään työpajatoimintaa hyvänä vaihtoehtona syrjäytymisvaarassa oleville nuorille jatkaa kouluttautumista tai työllistyä. Esim. Oulun lääninhallituksen mukaan moniongelmaisten nuorten osuus on viime vuosina noussut. Etelä-Suomen lääninhallitus toteaa työpajatoiminnan roolin olevan tärkeä erityisesti peruskoulun ja jatkokoulutuksen nivelvaiheessa, sillä yleisimmin pajalle hakeutuvan nuoren koulutustaustana oli peruskoulu. Etelä-Suomen läänin vuoden 2004 peruspalvelujen arviointi osoitti, että lähes puolet työpajoissa olleista nuorista sijoittui ns. positiivisesti (koulutukseen, työelämään, armeijaan, äitiyslomalla tms.) välittömästi pajajakson jälkeen. Myös Oulun läänin vuoden 2004 peruspalvelujen arviointi osoitti, että työpajoissa työskennelleistä nuorista 55 % työllistyi pajajakson jälkeen.

Työpajatoiminta soveltuu opetusministeriön mukaan hyvin syrjäytymisuhan alaisten nuorten oppisopimuskoulutukseen johtavaksi tukipalveluksi, koska se vahvistaa nuorten työmarkkinavalmiuksia ja siten luo edellytyksiä työssä oppimiselle. Peruslähtökohtana tulee olla se, että työpajatoiminta toimii oppisopimuskoulutusta edeltävänä vaiheena, joka luo puitteita oppisopimuskoulutukseen siirtymiselle. Työpaja voi myös toimia joissain tapauksissa oppisopimustyönantajana, mikäli sillä on tutkinnon suorittamista edellyttämää tuotanto- tai palvelutoimintaa sekä ammattitaitoista henkilöstöä.

Oppisopimuskoulutuksen mahdollisuuksia nuorten koulutuksesta syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn on selvitetty myös opetusministeriön työryhmäjulkaisussa Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy koulutuksen alalla (OPM 2003:4). Siinä todetaan mm., että oppisopimuskoulutusta ennen voisi syrjäytymisvaarassa olevalle nuorelle järjestää valmentavaa ammatillista koulutusta tai ammatillista innopaja- tai nuorisotyöpajaopetusta.

Euroopan sosiaalirahastosta on myönnetty rahaa erilaisiin työelämän ja koulutuksen projekteihin. Rahaa on myönnetty mm. ammatillisten oppilaitosten pajatoimintaan vuodesta 1998 lähtien. Kyseessä oli Ammatillisten oppilaitosten innovatiiviset työpajat -hankekokonaisuus. Innopajojen tarkoituksena on turvata opintojensa keskeyttämistä harkitsevan opiskelijan opintojen jatkuminen ja tutkinnon suorittaminen tehostetun ohjauksen, opiskelijahuollon ja muiden tarvittavien tukitoimien sekä joustavien opiskelumahdollisuuksien avulla joko oppilaitoksessa tai työelämässä opiskellen tai oppisopimuskoulutuksella. Lisäksi projekteissa oli tarkoituksena etsiä malleja, joissa oppilaitokset, työelämä ja muut sidosryhmät yhdessä suunnittelevat ja toteuttavat koulutuksesta syrjäytymisvaarassa olevien nuorten opiskelua. Useat oppilaitokset muodostivat selkeitä toimintamalleja opiskelun sujumisen ja poissaolojen seurantaan sekä erilaisten ongelmien tukitoimista. Tavoitteena oli havaita opiskelu- ja muut ongelmat ennen niiden kasaantumista ja keskeyttämisuhkaa. Hyvät käytännöt on toteutettava myös oppilaitoksen jokapäiväisessä toiminnassa. Osa projekteista jatkuu uudella rahoituskaudella.

Suomen Kuntaliiton mukaan oppisopimuskoulutusta voisi käyttää nykyistä enemmän myös ns. työpajatyyppisissä opinnoissa, mutta tällöin työnantaja- ja työsopimusmäärittelyä palkkasidoksineen tulisi joustavoittaa. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että

oppisopimuskoulutuksen kytkentä työvoimapoliittiseen koulutukseen tulisi avata yhtenäiseksi systeemiksi riippumatta siitä, mihin ministeriöön kukin eri koulutusmuoto kuuluu.

Opetusministeriön mukaan oppisopimuskoulutuksen lainsäädännöllisen perustan muuttamiselle ei ole perusteita. Koulutuksen keskeinen perusta on sen työsuhdeperusteisuus, jonka myötä työnantajalla on selkeästi määritelty koulutusvastuu. Tämän hämärtäminen voi heikentää työnantajien ja opiskelijoiden sitoutumista koulutuksen toteuttamiseen. Ammatillista koulutusta voidaan toteuttaa jo nyt työelämälähtöisesti ja oppisopimustyyppisesti mm. työssäoppimisen avulla.

Vantaan kaupungin mielestä työvoimahallinnon palveluiden aktiivinen tarjoaminen tulisi aloittaa heti perusopetuksen päättymisen jälkeen niille nuorille, jotka eivät saa toisen asteen opiskelupaikkaa. Heidän tilanteensa tulisi kartoittaa ja järjestää heille sellaisia koulutusmahdollisuuksia, joita he haluavat ja joihin he voivat osallistua. Käytännössä tämä tarkoittaa Vantaan kaupungin mukaan esim. ammatillisen koulutuksen suorittamista (mahdollisesti tuettuna) oppisopimuskoulutuksena ja muiden joustavien opiskelumuotojen järjestämistä.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## OPETUKSELLINEN SYRJÄYTYMINEN

Suomella ei ole varaa menettää nuoria syrjäytymisuralle. Syrjäytyminen opetuksesta aiheuttaa osaamisen ja ammattitaidon puutetta ja kaventaa nuoren tulevaisuuden vaihtoehtoja. Väestön ikääntymisen myötä kotimainen työvoima vähenee ja tarve työperäiselle maahanmuutolle kasvaa. Nuorten syrjäytyminen merkitsee yhteiskunnalle kasvavaa omien resurssien ja mahdollisuuksien hukkaamista ja samalla myös sosiaali- ja terveydenhuollon ym. lisäkustannuksia.

Meillä on runsaasti syrjäytymistä koskevaa tutkimustietoa ja syrjäytymistä ehkäisevää projekti- ym. toimintaa. Kehittämisprojekteilla luotu taitotieto on avainasemassa pohdittaessa opetuksellisen syrjäytymisen uusia ehkäisykeinoja. Vuosittain jää kuitenkin edelleen yli 3 000 nuorta toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle, toisen asteen koulutuksensa keskeyttää vuosittain lukiossa runsaat 2 % ja ammattikouluissa melkein 11 % ja 15–25 %:lla peruskoulun oppimisen taso vaikeuttaa jatko-opintojen suorittamista. Opetuksellisen syrjäytymisen syiden ja erityisesti ehkäisykeinojen selvittämistä on syytä jatkaa. Projektikohtaisesta syrjäytymisen tarkastelusta on edettävä syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen kaikessa koulutyössä ja kaikilla opetuksen tasoilla.

Valtiontilintarkastajien mielestä on tarkasteltava koulun sisäisiä toimintamalleja ja käytäntöjä, myös koulun arvomaailmaa, ja sitä lisäävätkö nämä osaltaan nuorten kokemaa epäonnistumisen pelkoa ja tunnetta huonosta oppimisesta. Kilpailun kiristyminen koulumaailmassa johtaa väistämättä voittajiin ja häviäjiin. Valtiontilintarkastajien mielestä meillä ei ole varaa kouluun, joka osaltaan tuottaa elämäänsä ja suorituksiinsa valmiiksi pettyneitä nuoria.

Yhä nuoremmilta edellytetään ratkaisuja, jotka vaikuttavat opiskelu- ja uravalintaan. Kouluissa ja oppilaitoksissa tulisi kriittisesti arvioida, saavatko nuoret näiden valintojensa tueksi ja pohjaksi määrällisesti ja laadullisesti riittävää ohjausta. Oppilaanohjauksesta vastaavilla voi ohjattavien määrä nousta jopa yli 1 000 oppilaaseen. Tällöin ei enää voida kohtuudella puhua todellisesta oppilaanohjauksesta, joka tehokkaasti ja tuloksellisesti tavoittaisi kaikki oppilaat. Valtiontilintarkastajien mielestä tällaisessa tilanteessa ei toteudu oppilaan lakiin perustuva subjektiivinen oikeus ohjaukseen.

Lasten ja nuorten erityisen tuen tarpeeseen ja mielenterveysongelmiin tulisi kaikilla tasoilla suhtautua riittävällä vakavuudella. Valtiontilintarkastajien saaman käsityksen

mukaan oppilashuollon resurssit eivät ole riittävät varhaiskasvatuksessa eivätkä myöskään varsinaisessa opetuksessa. Erityisesti on painotettava varhaisen puuttumisen merkitystä ja nuorten perheiden auttamista jo neuvolatasolta asti.

Tiedonkulun esteet haittaavat tarpeellisen tiedon siirtymistä oppilashuollon toimijoiden kesken. Hoitoa vaativissa mielenterveysongelmissa hoitoonohjausjärjestelmä ei aina toimi, ja lapsi tai nuori voi jäädä roikkumaan koulun ja hoitojärjestelmän väliin. Valtiontilintarkastajat viittaavat erityisesti Stakesin näkemykseen, minkä mukaan pulmana ovat palvelujen hajanaisuus ja riittämättömyys sekä yhteistyöongelmat, jotka haittaavat avun saantia kaikissa rajakohdissa.

Koulujen ja oppilaitosten erityisopetusta on kehitetty voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Käytännön tasolla erityisopetuksen tarve näyttäisi kasvavan. Kuntakohtaiset erot erityisopetuksen järjestämisessä ovat kuitenkin valtiontilintarkastajien saaman tiedon mukaan suuret. Vaatimustason kasvu kaikissa oppiaineissa näyttäisi lisäävän osaltaan erityisopetuksen ainekohtaista tarvetta. Lähtökohtaisesti tulisi aina voida edetä oppilaan ja opiskelijan omien kykyjen ja edellytysten pohjalta. Opetuksen järjestämisen säädöspohja mahdollistaakin erityisopetuksen järjestämisen monella eri tavalla. Lukion kohdalla tulee selvittää erityisopetuksen järjestämiseen liittyvät mahdolliset säädöspohjan tarkennukset. Loppujen lopuksi kyse on erityisopetusresurssien riittävyydestä ja opettajien taitotiedon tasosta. Valtiontilintarkastajat yhtyvät Kuntaliiton käsitykseen, että opettajien perus- ja jatkokoulutuksessa tulisi pedagogisten opintojen osana riittävästi käsitellä erityistä tukea tarvitsevien lasten oppimista ja opettamista.

Toisen asteen opetuksesta poisjäävien tilannetta tulisi opetus-, sosiaali- ja terveys- sekä työviranomaisten yhteistyönä pyrkiä seuraamaan ja selvittämään. Tulisi myös pohtia pääkaupunkiseudun kuntien esitystä perusopetuksen järjestämisvastuusta ja kustannusten jaosta niiden 18 vuotta täyttäneiden nuorten osalta, jotka eivät ole saaneet perusopetuksen päättötodistusta, mutta haluaisivat edelleen jatkaa opintoja.

Oppisopimuskoulutuksen mahdollisuuksia erityisesti nuorille tulisi kehittää edelleen. Tällä hetkellä on enemmän oppisopimuksesta kiinnostuneita nuoria kuin on oppisopimustyöpaikkoja. Muualla Euroopassa oppisopimusjärjestelmä on laajemmin nuorten koulutusmuoto, mutta Suomessa se on painottunut perinteisesti aikuiskoulutukseen. Valtiontilintarkastajien mielestä työnantajille tulisi tehdä entistä selvästi houkuttelevammaksi solmia oppisopimuksia nuorten kanssa. Tähän suunnattavat resurssit maksavat itsensä moninkertaisesti takaisin, mikäli näin kiinnitetään koulutus- tai työpaikkaa vailla oleva nuori opiskelun ja tutkinnon kautta työelämään.

Syrjäytymisuhan alaisten nuorten mahdollisuuksia osallistua oppisopimuskoulutukseen voidaan parantaa lisäämällä yhteistyötä työvoimatoimistojen ja työpajojen sekä muiden sidosryhmien kanssa. Oppisopimuskoulutusmahdollisuuksien kehittämisessä tulisi hyödyntää enemmän syrjäytymiskehityksen estämiseen erikoistuneiden inno- ja nuorten työpajojen tarjoamia yhteistyö- ja tukimahdollisuuksia sekä työnantajayhteyksiä. Oppisopimuskoulutuksesta ja sitä edeltävistä julkisista työvoimapalveluista sekä työpajatoiminnasta voidaan rakentaa syrjäytymisuhan alaisille nuorille heidän yksilöllisistä tarpeista lähteviä palvelukokonaisuuksia erilaisia koulutuspolkuja varten ja samalla tehokkaasti vähentää koulutuksen keskeyttämisen riskiä.

# Työelämässä toimivien työkyky ja kuntoutus

Hallituksen työllisyyden politiikkaohjelman yksi osahanke on työurien pidentäminen. Tavoitteena on mm. nostaa työllisyysastetta sekä pidentää työssäoloaikaa nykyisestä 2–3 vuotta. Työasteen nostaminen edellyttää nykyistä pidempää työelämässä pysymistä. Tavoitteena on tehdä työssä jatkaminen houkuttelevaksi parantamalla työelämän laatua. Tavoitetta tukee mm. työterveyshuollon ja kuntoutuksen tehostaminen. Myös uudet eläkelait kannustavat jatkamaan työssä nykyistä pitempään. Eläkeiän nostamisen edellytyksenä on työkyvyn säilyminen, työuupumuksen vähentäminen, työkokemuksen arvostaminen sekä työhyvinvoinnin edellyttämien tukien ja palvelujen olemassaolo.

Valvonnan tarkoituksena on selvittää työhyvinvoinnin tilaa, työelämässä toimivien työkykyä, keinoja työkyvyn säilyttämiseksi, kuntoutuksen roolia ja siinä saavutettuja tuloksia. Rajauksen mukaisesti tiedot on pyritty keräämään ja tulokset raportoimaan vain työelämässä toimivien henkilöiden osalta. Tällöin kuntoutuksen osalta ei käsitellä mm. lapsiin tai nuoriin kohdistuvaa kuntoutusta tai työministeriön ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä, jotka puolestaan kohdistuvat pääasiassa työttömiin vajaakuntoisiin (viimeksi mainittua asiaa käsitelty Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2002).

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet työelämässä toimivien työkykyä ja kuntoutusta koskevista asioista selvityksen sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työministeriöltä, Valtiokonttorilta, Työterveyslaitokselta, Kuntoutussäätiöltä, Kuntoutusasiain neuvottelukunnalta, Kansaneläkelaitokselta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Opetushallitukselta, Työeläkevakuuttajat TELA ry:ltä, Pelastusopistolta, Jyväskylän yliopistolta, Hämeen ympäristökeskukselta, Tehy ry:ltä, SuPer ry:ltä, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry:ltä ja Talentia ry:ltä.

Tämän kertomusosuuden ovat valmistelleet tarkastusneuvos Nora Grönholm ja tarkastaja Marjaana Solanne ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 13.10.2005.

## Työhyvinvointi

Työhyvinvointi koostuu fyysisestä ja henkisestä hyvinvoinnista. Työhyvinvointi on yleiskäsite, joka on viime vuosina noussut työkyky-käsitteen rinnalle siksi, että on haluttu korostaa myös työssä selviytymistä ja jaksamista. Työkyvyssä on kyse ihmisen voimavarojen ja työn välisestä yhteensopivuudesta ja tasapainosta.

Työyhteisöjen ilmapiiri heikkeni 1990-luvun loppupuolella, mutta viime vuosina se on kehittynyt parempaan suuntaan. Työkyvyn heikentymiseen ja eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat syyt liittyvät ihmisen terveyteen, toimintakykyyn sekä työn hallintaan ja osaamiseen. Myös työolot, työyhteisö ja työn ulkopuoliset rasitustekijät vaikuttavat näihin. Ikääntyminen, työvaatimusten kasvu, ongelmat työn organisoinnissa ja strategisessa henkilöstöjohtamisessa heikentävät työhyvinvointia. Kuntoutussäätiön tutkimustyössä on käynyt ilmi, että erityisesti työn hallintaa ja osaamista sekä sosiaalisen tuen merkitystä työkyvyn ja työkunnon kannalta tulee korostaa. Hallinnan ja osaamisen vajeet ja työn organisoinnin puutteet heijastuvat sinä kiireenä ja uupumuksena, joka johtaa usein myös työssä jaksamisen ongelmiin. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan työikäisen väestön terveydentilassa ja toimintakyvyssä tapahtuneet muutokset sellaisenaan eivät ole kuitenkaan heijastuneet parempana työssä jaksamisena ja jatkamisena.

Tekninen kehitys on osaltaan vähentänyt työelämän vaaroja mutta kilpailu, työsuhteiden epävarmuus ja määräaikaisuus

ovat lisääntyneet. Suurin vaikutus työssä jaksamiseen on varmuudella työpaikan säilymisestä. Myös kiire on lisääntynyt etenkin hoitoalalla. Tarvittavat tietomäärät ovat laajentuneet, mikä myös on lisännyt töiden henkistä kuormittavuutta. Rasittavuutta kokee runsas kolmannes kaikista työssä käyvistä ja vielä selvästi useampi koulutuksen sekä terveys- ja sosiaalipalvelujen aloilla.

Vuonna 2003 voimaan tullut työturvallisuuslaki (38/2002) luo perustan työolojen kehittämiselle. Tämän lain myötä huomio kohdistetaan myös asioihin, jotka eivät aiemmin ole olleet yhtä vahvasti esillä. Tällaisia asioita ovat esim. työn kuormittavuus sekä väkivallan uhka ja häirintä työssä. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2003 (s. 287–302) käsitelleet laajasti työsuojeluhallinnon toimivuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvisti v. 2001 strategiansa nimeltä Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2010 – kohti sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Työelämän vetovoiman lisääminen on tässä strategiassa yksi neljästä päästrategiasta ja sen toteuttamiseksi käynnistettiin Veto-ohjelma (2003–2007). Ohjelman tavoitteiden mukaan työssäoloaikaa pyritään pidentämään nykyisestä 2–3 vuodella. Tavoitteena on sairauksien aiheuttamien poissaolojen väheneminen 15 %:lla nykytasosta. Myös työelämään tuloa pyritään aikaistamaan nykyisestä. Työterveyshuollon laatua ja saatavuutta on tarkoitus parantaa ja yhteistyötä kuntoutuksen kanssa tehostaa. Tavoitteita seurataan erikseen Veto-ohjelman seurantaryhmässä. Ensimmäinen seurantaraportti ilmestyy vuoden 2005 loppuun mennessä.

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikkaa koskevista linjauksista v. 2001. Tavoitteena on vahvistaa valtion yhteistä toimintakulttuuria sekä antaa kehittämistavoitteet valtion toimintayksiköille. Tavoitteiden mukaan valtion tulee olla esimerkillinen työnantaja hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamisessa. Hyvin hoidetulla työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalla, hyvällä johtamisella sekä osaavalla ja sitoutuneella henkilöstöllä luodaan edellytykset julkisen hallinnon tuloksellisuudelle ja palvelukyvylle. Yksi keskeinen henkilöstöpolitiikan painopiste on myös lisääntyvä panostus henkilöstön laadulliseen kehittämiseen. Esimiestyötä valtionhallinnossa on kehitetty monenlaisten hankkeiden kautta.

Kokonaisarviointi periaatepäätöksessä asetettujen tavoitteiden toteutumisesta valmistui 31.5.2005. Arvioinnin mukaan valtiolta puuttuu hallinnon kehittämisen ja siihen liittyvän henkilöstöpolitiikan kehittämisen strategia. Hallinnon kehittämisen ja sitä tukevien henkilöstöratkaisujen pitäisi kulkea käsi kädessä. Henkilöstöpolitiikkaa ei ole nähty kiinteänä osana hallinnon kehittämistä. Myös johtamisen kehittäminen on edelleen valtion henkilöstöpolitiikan keskeisiä haasteita. Henkilöstöhallinnon haasteellisuus ja merkitys tulevaisuudessa on tiedostettu varsin hyvin poliittisissa periaatelinjauksissa. Sen sijaan ministeriöiden ja virastojen käytännön toiminnan tasolla varautuminen muutokseen on ollut toistaiseksi vähäistä.

Ikääntymisestä ja runsaasta eläkkeelle siirtymisestä johtuvien seurannaisvaikutusten sekä työhyvinvointi- ja henkilöstönäkökulman huomioon ottaminen toimintayksiköiden henkilöstöstrategioissa ja suunnitelmissa on tärkeää. Haasteena on saada toiminnallisia tavoitteita asettavat ja niiden toteutumista arvioivat ministeriöt näkemään työhyvinvoinnin yhteydet organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuteen ja kehittämään ohjausotettaan henkilöstönäkökulmaa voimakkaammin painottavaksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tulevassa henkilöstöstrategiassa vuosille 2006–2010 huomiota tullaan kiinnittämään erityisesti henkilöstön ikärakenteeseen liittyvään vaihtuvuuden hallintaan, henkilöstövoimavarojen suuntaamiseen sekä osaamistarpeiden määrittelyyn koko ministeriön tasolla. Tavoitteena on tehtävien ja voimavarojen suhteuttaminen toisiinsa.

Koska pyrkimyksenä on pitää ihmiset entistä pitempään työelämässä, pitäisi Hämeen ympäristökeskuksen mukaan olla käytettävissä selkeitä ja kannustavia vaihtoehtoja, joilla voidaan tukea työntekijöiden työssä jaksamista, kuten esim. työajan lyhennys, työtehtävien vaihto ja kuntoutusjaksot kaikille halukkaille. Valtionhallinnon henkilöstöpoliittiset toimet ja tavoitteet tukevat osaltaan ikääntyneiden selviytymistä työelämässä. Valtioneuvoston päätös on Hämeen ympäristökeskuksen mielestä ollut omiaan ohjaamaan työilmapiiriä työhyvin-

vointinäkökohdat huomioon ottavampaan suuntaan, mikä on tärkeää myös jaksamisen kannalta.

### *Työhyvinvointitutkimukset ja -mittarit*

Useat tahot tekevät selvityksiä työhyvinvoinnin kehityksestä. Keskeisimpiä tiedontuottajia ovat Tilastokeskus, Työterveyslaitos, sosiaali- ja terveysministeriö työministeriö, valtiovarainministeriö, Valtiokonttori sekä Kuntien eläkevakuutus. Myös useat elinkeinoelämän, palkansaajien ja yrittäjien järjestöt ovat tehneet asiasta selvityksiä. Työhyvinvoinnin tilaa seurataan myös mm. kolmikantaisissa neuvottelukunnissa, työelämäohjelmien johtoryhmissä sekä erilaisissa valmisteluryhmissä.

Suomessa tehtiin v. 1997 ensimmäinen väestötutkimus (24–65-vuotiaat työssä käyvät) työuupumuksen yleisyydestä ja vakavuudesta. Yli puolella (55 %) tutkimukseen osallistuneista oli oireita työuupumuksesta. Heistä 7 %:lla uupumus oli vakava-asteista. Kansanterveyslaitoksen Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan lievää työuupumusta on runsaalla neljäsosalla työikäisistä. Kansanterveyslaitoksen tutkimuksessa vakava-asteista työuupumusta oli vain 2,5 %:lla. Työuupumus ei jakaudu tasaisesti eri ammattialojen kesken. Työuupumuksen suhteen oireettomia oli vähiten maa- ja metsätaloudessa (62 %) ja muussa teollisuudessa (65 %).

Budjettitalouden piiriin kuuluvan henkilöstön työhyvinvointia on seurattu Kaikki hyvin työssä? -henkilöstökyselyllä kahden vuoden välein vuodesta 2000. Psykososiaaliset työolot ovat pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta pysyneet valtion työpaikoilla hyvin samanlaisina vuodesta 2000 vuoteen 2004. Vuonna 2004 oma työhyvinvointi arvioitiin asteikolla 0–10 keskimäärin tasolle 7,2. Valtiovarainministeriö kerää vuosittain virastoilta ja laitoksilta tiedot valtion henkilöstötilinpäätöstä varten ja mukana on myös henkilöstön hyvinvointia kuvaavia tunnuslukuja. Vuosina 2000–04 kokonaistyötyytyväisyys ja etenkin tyytyväisyys johtamiseen ovat parantuneet.

Jos työssä tai työpaikalla odotettiin tulevaisuudessa tapahtuvan muutoksia, olivat odotukset kielteisistä muutoksista lisääntyneet valtion työpaikoilla v. 2004 huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna, ja ne olivat yleisempiä kuin odotukset myönteisistä muutoksista. Vuonna 2004 henkinen kuormittuneisuus oli yleistynyt tilastollisesti merkitsevästi vuosien 2000 ja 2002 tasosta, 19 %:sta 24 %:iin. Erilaisia sairauksia tai oireita yleisempinä työtä haittaavina tekijöinä on eri vuosina pidetty henkistä rasittuneisuutta, motivaatio-ongelmia ja työyhteisön vuorovaikutus- tai ihmissuhdeongelmia, joista kunkin koki aiheuttavan ainakin jonkin verran haittaa n. 50 % kyselyihin vastanneista.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia (STM:n julkaisuja 1998:10) on keskeinen työolojen kehittämistä ja työsuojeluvalvontaa ohjaava asiakirja. Strategiaa seurataan kolmen vuoden välein sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivassa kolmikantaisessa työsuojeluneuvottelukunnassa. Työsuojelustrategian seurantaraportti 2004:n mukaan työolot ovat pääasiassa edelleen parantuneet eri osa-alueilla. Kuitenkin työolojen kehittämisessä on edelleen paljon haasteita ja uusia haasteita syntyy työelämän muutosten myötä.

Työterveyslaitoksen kyselytutkimusten mukaan kiire työssä on selvästi vähentynyt vuodesta 1997 vuoteen 2003. Samoin työn henkinen rasittavuus on vähentynyt, joskaan ei kolmena viimeisenä vuotena. Vakava työuupumus on vähentynyt, mutta työuupumuksen kokeminen vaarana on lisääntynyt.

Tilastokeskuksen vuoden 2003 työolotutkimusaineiston mukaan tyytyväisyys nykyiseen työhön oli julkisella sektorilla korkeampi kuin yksityisellä sektorilla, ja suhteellisesti eniten erittäin tyytyväisiä oli valtiolla 41,7 %. Kunnissa vastaava luku oli 36,2 % ja yksityisellä sektorilla 30,1 %. Valtionhallinnossa panostus työhyvinvoinnin edistämiseen on myös havaittu henkilöstön keskuudessa paremmin kuin muilla sektoreilla. Tutkimustulokset osoittavat myös, että työssä pysymisen edistäminen lisää halukkuutta työssäjatkamiseen.

Työolobarometri 2004:n mukaan työelämän viimeaikainen kehitys on ollut monessa suhteessa myönteistä. Ainoan selvän poikkeuksen yleiseen trendiin tekee työn mielekkyys, joka on kehittynyt huonompaan suuntaan. Tämä johtuu etenkin teollisuudessa työskentelevien arvioista. Vaikutus-

mahdollisuudet ja vastuun omassa työssään koki melko tai erittäin hyviksi 35 % palkansaajista, 36 % palkansaajista kokee työnsä fyysisesti rasittavaksi ja 58 % kokee työnsä henkisesti rasittavaksi. Noin kolmannes palkansaajista pitää työtään fyysisesti rasittavana. Työ koetaan kunnissa henkisesti rasittavimmaksi. Tällä sektorilla yli 70 % pitää työtään henkisesti rasittavana. Kunnissa koetaan myös eniten työn fyysistä rasittavuutta. Naiset kokevat työnsä sekä fyysisesti että henkisesti raskaaksi jonkin verran miehiä useammin.

Kuntien henkilöstö kokee työolobarometrin mukaan työnsä kunta-alalla ihannetyöksi, erityisesti sosiaali- ja opetustoimessa, mutta nykyinen kuntayhteistyö ei aina tarjoa ihannetyön edellyttämiä työolosuhteita. Työn mielekkyyden koetaan heikentyneen. Opetustoimessa työolot ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan ja vaikutusmahdollisuudet työssä parantuneet, kun taas terveydenhuollon henkilöstön vaikutusmahdollisuudet ovat huonontuneet. Väkivaltaiset asiakkaat ja kiusaaminen ovat yleistyneet kunta-alalla, erityisesti terveydenhuollossa. Kaikista vastaajista opetus- ja sivistystoimessa 5 % oli joutunut vähintään kerran viimeksi kuluneen 12 kk:n aikana itse väkivallan tai sen uhan kohteeksi. Sosiaalitoimessa osuus oli 13 % ja terveydenhuollossa 25 %. Työpaikkakiusaamista tai henkistä väkivaltaa koki vastaushetkellä 6 % kunnan henkilöstöstä. Ongelma oli kuntasektorilla hieman yleisempi kuin muilla työmarkkinasektoreilla, sillä vastaava luku valtiolla oli 4 %, yksityisellä palvelusektorilla 5 % ja teollisuudessa 1 %.

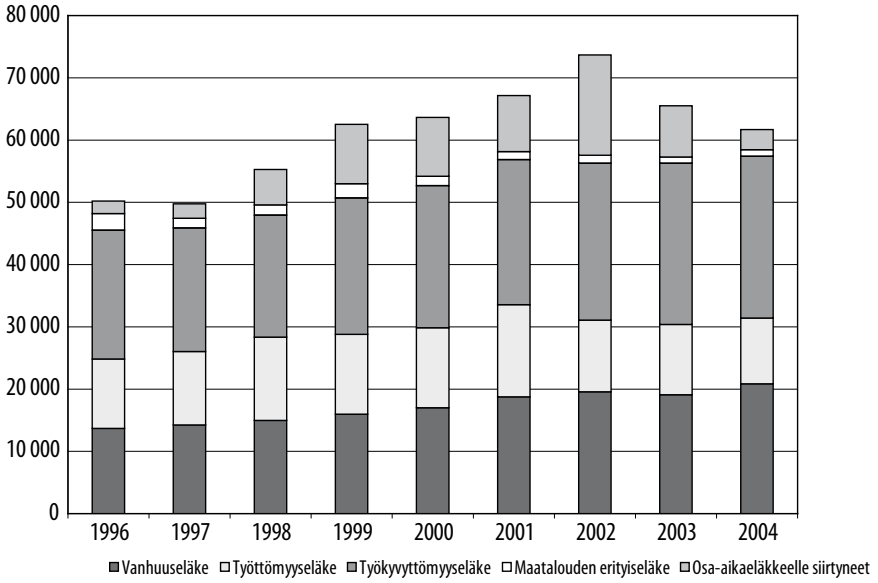
Kunnallinen työmarkkinalaitos, Kuntaliitto ja Kuntien eläkevakuutus käynnistivät v. 2002 yhteisen Kuntatyö 2010 -projektin, jonka tavoitteena on parantaa kuntatyönantajien kilpailukykyä lähivuosina. Projektin tuloksena valmistui loppuraportti Työssä jatkaminen ja työssä jaksamisen tukeminen kunta-alalla. Kuntien työhyvinvoinnin edistämistä toteutetaan jossakin muodossa lähes kaikissa kunnissa, mutta kuntien väliset erot ovat suuria.

Joka neljännellä kunta-alan työntekijällä on jonkinlainen tuki- ja liikuntaelinsairaus (tule), josta aiheutuu huomattavia haittavaikutuksia työnteolle. Tule-sairaudet ja fyysisesti raskaat työt ovat Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan hankala ja kallis ongelma kunta-alalla. Kuntatyöntekijöiden uupumukseen ovat yhteydessä mm. ikä, itse arvioitu terveys ja koulutus siten, että uupumisvaarassa ovat erityisesti korkeakoulutetut työntekijät. Raskas henkinen tai fyysinen työ, työn kovat vaatimukset ja vähäiset työn hallintamahdollisuudet lisäävät uupumusta. Työn ominaisuuksilla on tutkimuksen mukaan suuri vaikutus uupumukseen toimialasta riippumatta ja siksi uupumuksen ehkäisytyössä onkin tärkeää keskittyä työn ominaisuuksiin.

### *Eläkkeelle siirtyminen ja sairauspoissaolot*

Eläkkeelle siirtyminen ja sairauspoissaolot ovat tärkeitä työhyvinvoinnin mittareita.

Eläkkeelle siirtyneiden määrä on kasvanut v. 1996–2004. Osa-aikaeläkkeelle siirtyneitä ei lasketa mukaan eläkkeelle siirtyneiden lukumäärään. Samoin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden määrä on kasvanut vuodesta 1999 lähtien




**Kuvio 18: Vuosina 1996–2004 omaan työuraan perustuvalle eläkkeelle siirtyneet eläkelajin mukaan (lähde: Eläketurvakeskus)**

Valtiokonttori seuraa kaikkien valtion eläkejärjestelmän piirissä olevien työhyvinvoinnin tilaa lähinnä eläkehakemusten ja -tilastojen avulla. Kaikista valtion eläkejärjestelmän piiristä v. 2004 eläkkeelle siirtyneistä n. 64 % siirtyi vanhuuseläkkeelle, 25 % työkyvyttömyyseläkkeille (varsinainen työkyvyttömyyseläke tai yksilöllinen varhaiseläke) ja 11 % työttömyyseläkkeelle. Vuodesta 1995 vuoteen 2004 vanhuuseläkkeiden osuus on kasvanut ja yksilöllisten varhaiseläkkeiden selvästi laskenut. Varhaiseläkettä harkitsevien määrä on Työterveyslaitoksen mukaan lisääntymässä etenkin niiden keskuudessa, jotka kokevat työnsä haitallisen kiireisenä, hyvin raskaana tai kokevat työpaikkakiusaamista.

Vuoden 2005 eläkeuudistus mahdollistaa joustavan eläkkeelle jäämisen 63–68 ikävuoden välillä. Tutkimusten mukaan vuoden 2005 eläkeuudistuksen seurauksena eläkkeelle jääminen myöhentyy edelleen. Työntekijöiden ilmoittama aiottu eläkeikä on korkeampi kuin nykyinen toteutunut eläkeikä. Lähes puolet aikoo jäädä eläkkeelle viimeistään 60 vuoden iässä ja neljännes 63 ikävuoden jälkeen työmarkkinasektorista riippumatta. Työnantajien arvion mukaan jatkamismahdollisuuksia työssä on enemmän kuin työntekijät aikovat käyttää. Noin puolessa toimipaikoista useimmat työntekijät voisivat jatkaa 65-vuotiaaksi saakka ja joka neljännessä 68-vuotiaaksi.

Vanhempien ikäluokkien työllisyysasteet ovat kohonneet ripeästi viime vuosikymmenen lopulta lähtien. Eläkkeelle jäämisen odote on noussut hitaammin, koska työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus on kohonnut hieman.

Työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on kasvanut tasaisesti v.1998–2003. Suomalaisen työvoiman työkyvyttömyysriski on muihin Pohjoismaihin verrattuna poikkeuksellisen suuri. Kun suomalaisista 50–64-vuotiaista on työkyvyttömyyseläkkeellä 45 %, on vastaava osuus Ruotsissa 26 % ja Norjassa ja Tanskassa 27 % (Rantanen: Suomalaisten terveys 2005). Eläkejärjestelmissä on maiden välillä eroja, mutta ne eivät kuitenkaan selitä eroja varsinkaan miesten osuuksissa tässä vanhimmassa työvoimaan kuuluvien ikäluokassa.

Varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden syyt jakautuivat budjettitalouden piiriin kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa v. 2003 neljään pääluokkaan siten, että 47 % eläkkeistä myönnettiin mielenterveyteen liittyvien syiden vuoksi, 20 % tuki- ja liikuntaelinsairauksien perusteella, 8 % sydän- ja verenkiertoelinsairauksien perusteella ja

25 % muiden sairauksien perusteella. Mielenterveyden häiriöiden vuoksi myönnettyjen työkyvyttömyyseläkkeiden osuus on kasvanut 15 viime vuoden aikana. Jo yli 100 000 suomalaista on työkyvyttömyyseläkkeellä mielenterveyssyistä. Syynä tähän voi olla työn muuttuminen juuri masennusta sairastavan kannalta niin vaativaksi, että työstä selviytymisen ja siten työkyvyn rajat tulevat vastaan nopeammin. Jyväskylän yliopiston mukaan nykyinen, ennalta ehkäisevä työterveyshuolto ja mahdollisuudet hyödyntää ammatillisen kuntoutuksen palvelujärjestelmää ovat onnistuneet myöhentämään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja joissakin tapauksissa henkilö on kuntoutunut työkykyiseksi ja siirtynyt normaalisti vasta vanhuuseläkkeelle.

Osa-aikaeläkkeelle siirtyneiden määrä on vähentynyt vuodesta 2003 alkaen, mikä johtuu osaksi osa-aikaeläkkeen ikärajan nostosta 56 vuodesta 58 vuoteen. Ennen vuotta 1947 syntyneet säilyttivät oikeutensa saada osa-aikaeläke 56 vuoden iästä.

Työolojen osuudesta työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä sairauspoissaoloihin tarvitaan sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lisää tietoa. Tämän tiedon avulla voidaan työympäristöpolitiikkaa ja työsuojeluhallinnon toimintaa kehittää. Työntekijöiden yleisellä hyvinvoinnilla on suuri merkitys työmotivaatiolle ja halukkuudelle jaksaa ja jatkaa työelämässä. Erityisesti henkinen hyvinvointi on ministeriön mielestä tärkeää.

Tutkimusten mukaan sairauspoissaolojen määrä on ollut pitkällä aikavälillä varsin vakaa. Poissaoloja on enemmän naisilla, matalatuloisilla ja teollisuustyöntekijöillä. Toimialavaihtelu on kuitenkin suurta teollisuudessakin. Vuonna 2004 40 % palkansaajista ei ollut lainkaan poissa työstä oman sairauden vuoksi. Fyysisen ja psykososiaalisen työympäristön kohentaminen ja työntekijän omat vaikutusmahdollisuudet työnsä järjestämiseen vähentävät poissaolojen todennäköisyyttä.

Sairauksien aiheuttamien poissaolopäivien osuus pysyi v. 2004 edellisten vuosien tasolla, n. 4 % työ- ja sairauspäivistä. Sairauspäivien osuus on naisilla hieman kasvanut ja vähentynyt miehillä. Miehillä sairauspäivät ovat vähentyneet erityisesti vanhemmilla työntekijöillä. Kaikkien sairauspoissaolojen keskiarvo oli 13,4 päivää, mikä oli vähemmän kuin edellisenä vuonna (14,3 päivää). Sairauspoissaolojen keskipituus kasvaa iän myötä. Yli 45-vuotiailla se on noin kaksinkertainen alle 35-vuotiaisiin verrattuna.

Kunnissa on selvästi enemmän sairauspoissaoloja kuin muilla sektoreilla. Sairauspoissaolot ovat lisääntyneet erityisesti sosiaali- ja terveydenhoitoalalla. Valtionhallinnossa henkilöstön ikääntymisestä huolimatta sairauspoissaoloja on 8,8 työpäivää henkilötyövuotta kohden ja ne ovat kokonaisuudessa alhaisemmalla tasolla kuin muilla sektoreilla. Henkilöstötilinpäätöstietojen mukaan sairauspoissaolojen kehitys oli selkeästi laskeva vuoteen 2001 saakka. Sen jälkeen on tapahtunut nousua. Vuonna 2001 poissaolopäiviä koko valtion henkilöstöllä oli 8,0 päivää henkilötyövuotta kohti. Vuosina 2002 ja 2003 poissaolot nousivat 8,7 päiväksi. Suuntaus näyttää jatkuvan.

Valtakunnallisella tasolla ei ole saatavilla systemaattista tietoa työpaikkojen sairauspoissaoloista. Sairauspoissaolojen aktiivinen ja kokonaisvaltainen seuranta on vain harvojen työpaikkojen ja niiden työterveyshuollon osalta järjestyksessä Erilaisista työvoimaa koskevista kyselyistä ja haastatteluista tällaista tietoa on saatavilla. Kokonaiskuvaa sairauspoissaolojen syistä ja yhteyksistä on vaikea saada, koska eri lähteistä saadut tiedot ovat määrittelyltään erilaisia.

Sairauspoissaolojen kansallisia seurantajärjestelmiä tulee Työterveyslaitoksen mielestä kehittää ja poissaolopäivien saavuttaessa huomattavan tason tulisi jonkin tahon (henkilö itse, terveysjärjestelmä tai työnantaja) käynnistää riittävän varhain työhön paluuta edistävät prosessit. Sairauspoissaolojen kansallisten seurantajärjestelmien eräänlainen passiivisuus aiheuttaa merkittäviä haitallisia kannustevaikutuksia. Poissaolopäivien saatetaan antaa Työterveyslaitoksen mukaan kertyä ilman, että kukaan käynnistäisi riittävän varhain työhön paluuta edistävät toimet.

Pitkittyvillä sairauspoissaoloilla on kuitenkin selvästi työelämästä syrjäyttävää vaikutusta. Poissaolojen seuranta ja siihen liittyvä aktiivinen työhönpaluun tukeminen suoraan tai kuntoutusprosessin kautta on myös tehokasta työkyvyttömyyden ehkäisyä. Kuntoutussäätiössä tehdyssä, ns. aktiivista sairauslomaa koskevassa tutkimuksessa valtaosa vastanneista toivoi, että heihin

pidettäisiin yhteyttä työpaikalta sairausloman aikana. Työterveyshuollolta toivottiin kuntoutuksellisempaa otetta ja suurempaa aktiivisuutta suhteessa työyhteisöön ja esimiehiin.

Sairauspoissaolojen aktiivinen seuranta sekä erilaisten työhön, koulutukseen ja kuntoutukseen liittyvät toimenpiteet yrityksissä edellyttävät myös hyvin toimivaa yhteistyötä yrityksestä ulospäin paikallistasolle. Paikallistasolla on monta toimijaa ja kokonaisjärjestelmä on varsin monimutkainen lainsäädännöllisesti, organisatorisesti ja rahoituksellisesti. Työpaikkojen yhteistyötahoja pitäisi työkyvyttömyyden ehkäisyssä olla ainakin perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito ja tarvittaessa myös yksityissektorin terveydenhuolto, sosiaalihuolto, sosiaalivakuutuksen, erityisesti Kelan ja eläkevakuutuksen palvelut, työvoimahallinnon palvelut ja tarvittaessa myös erilaiset kuntoutus- ja koulutuspalvelut. Tästä monimutkaisesta kokonaisuudesta tulisi kehittää sosiaali- ja terveysministeriön mielestä hyvin toimiva, vaikuttava ja saumaton palveluverkko.

### *Valtiokonttorin Kaiku-hankkeet*

Valtiokonttori rahoitti ja toteutti yhdessä valtion työpaikkojen kanssa työkyvyn uhkan varhaiseen havaitsemiseen ja nopeaan puuttumiseen nojautuvaa varhaiskuntoutusta v. 1989–2002. Varhaiskuntoutus sijoittui yleisen tyky-toiminnan ja korjaavan ammatillisen kuntoutuksen välille. Alkuvuosien yksilökeskeisestä toimintatavasta varhaiskuntoutus kehittyi yhä enemmän ryhmä- ja työyhteisötoiminnaksi ja laajeni sellaisena. Kuntoutus toteutettiin pääsääntöisesti avokuntoutuksena työn ohessa, mikä sekä edisti kuntoutuksen nivomista työhön että piti kustannukset alhaisina. Kaikkiaan varhaiskuntoutuksen työpaikkalähtöinen ja verkostomainen toteutustapa oli Valtiokonttorin mukaan poikkeuksellisen edistyksellinen.

Vuosina 1995–99 toteutettiin Valtiokonttorissa laaja varhaiskuntoutuksen vaikuttavuustutkimus. Tutkimuksen tulokset osoittivat varhaiskuntoutuksen sekä alentavan pitkäkestoista sairastavuutta että myöhentävän eläkkeelle siirtymistä. Kuntoutukseen osallistuneilla voitiin myös todeta niin psyykkisten kuin fyysistenkin oireiden vähentyneen ja työssäselviytymisodotusten parantuneen.

Vuonna 2002 Valtiokonttori siirtyi varhaiskuntoutuksen tukemisesta laaja-alaisempaan työhyvinvoinnin edistämiseen. Perusteena muutokselle oli valtion henkilöstön ikääntyminen ja kilpailun kiristyminen työvoimasta. Laajojen, koko hallintoa koskevien toimenpiteiden tarkoituksena oli korostaa johtamisen sekä työn ja työorganisaatioiden toimintatapojen kehittämisen merkitystä työssä pysymiselle.

Varhaiskuntoutuksen osalta Valtiokonttori luopui hakemukseen perustuvasta yksilö- ja ryhmäkuntoutuksen tuesta. Erillisten kuntoutushankkeiden rahoituksesta luovuttiin sillä odotuksella, että kuntoutustarpeeseen perustuva, eri palveluntuottajien toteuttama varhaiskuntoutus jatkuisi valtion virastoissa niiden itse suunnittelemana, organisoimana ja rahoittamana. Rahallista tukea virastot voisivat hakea suurempina kokonaisuuksina laaja-alaisiin työhyvinvointihankkeisiin.

Virastojen toteuttamasta varhaiskuntoutuksesta vuoden 2002 jälkeen ei ole tehty systemaattista seurantaa, mutta virastoyhteistyön kautta saatujen tietojen mukaan varhaiskuntoutus on kuitenkin ollut vähäistä ja useissa virastoissa sitä ei ole enää toteutettu lainkaan. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että vastuu henkilöstön työkyvyn tukemisesta pysyy selkeästi ao. työnantajavirastolla ja eläkelaitoksen rooli on vain neuvova ja avustava. Juuri työnantajavastuun korostamisella saadaan työkykyyn ja työn tuloksellisuuteen vaikuttavat lukuisat työpaikkakohtaiset toimintamuodot parhaiten integroiduiksi yhdeksi vaikuttavaksi kokonaisuudeksi.

Valtiokonttori on toteuttanut Kaiku-ohjelmaa tiedotuksen, koulutuksen ja konsultoinnin keinoin sekä tukemalla osarahoituksella valtion virastojen ja laitosten työhyvinvointihankkeita. Lisäksi Valtiokonttori on hakumenettelyyn nojautuen perustanut työhyvinvoinnin palveluntuottajaverkoston eri työhyvinvointialueiden palveluntuottajista. Näiden toiminta- ja yhteystiedot välitetään tarvitsijoille Kaiku-ohjelman verkkosivuilla.

Kaiku-ohjelman toiminta-aikana on valmistunut yhteensä 185 työhyvinvoinnin kehittäjäkoulutuksen suorittanutta Kaiku-

kehittäjää. Kehittäjät työskentelevät pääosin hallinto- tai henkilöstöjohdon tehtävissä, esimiehinä tai asiantuntijoina. Kehittäjiä on valmistunut kaikilta hallinnonaloilta, mutta kehittäjätiheys vaihtelee aloittain.

Vuosina 2002–04 Valtiokonttori myönsi rahoitusta 112 Kaiku-hankkeelle yhteensä 1,6 milj. €. Rahoitusta on myönnetty kaikille hallinnonaloille, mutta se ei ole toistaiseksi jakautunut tasaisesti esim. hallinnonalojen henkilöstöosuuksien mukaan.

**Taulukko 19. Kaiku-hankerahoitus 1.1.2003–28.2.2005**

| Hallinnonala | Henkilöstömäärä 2003 | Osuus valtion henkilöstöstä, % | Hankkeiden määrä | Myönnetty Kaiku-rahaa, € | Osuus Kaiku-rahasta, % |
|---|---|---|---|---|---|
| **Eduskunta** | 822 | 0,6 | 1 | 25 900 | 1,4 |
| **Tasavallan presidentin kanslia** | 71 | 0,1 | 0 | 0 | 0,0 |
| **Valtioneuvosto** | 265 | 0,2 | 1 | 35 000 | 1,9 |
| **Ulkoasiainministeriö** | 1 650 | 1,3 | 1 | 21 000 | 1,1 |
| **Oikeusministeriö** | 9 781 | 7,4 | 15 | 153 250 | 8,2 |
| **Sisäasiainministeriö** | 17 789 | 13,5 | 14 | 211 070 | 11,3 |
| **Puolustusministeriö** | 18 218 | 13,9 | 8 | 106 700 | 5,7 |
| **Valtiovarainministeriö** | 11 097 | 8,4 | 18 | 296 200 | 15,8 |
| **Opetusministeriö** | 36 037 | 27,4 | 25 | 331 926 | 17,7 |
| **Maa- ja metsätalousministeriö** | 5 614 | 4,3 | 4 | 90 400 | 4,8 |
| **Liikenne- ja viestintäministeriö** | 4 373 | 3,3 | 2 | 42 100 | 2,2 |
| **Kauppa- ja teollisuusministeriö** | 6 859 | 5,2 | 24 | 311 900 | 16,6 |
| **Työministeriö** | 4 404 | 3,3 | 3 | 46 658 | 2,5 |
| **Sosiaali- ja terveysministeriö** | 3 988 | 3,0 | 3 | 59 000 | 3,1 |
| **Ympäristöministeriö** | 3 217 | 2,4 | 9 | 134 800 | 7,2 |
| **Valtion liikelaitokset ennen vuotta 2004** | 7 300 | 5,6 | 1 | 9 500 | 0,5 |
| **Koko valtio** | 131 485 | 100 | 129 | 1 875 404 | 100 |

Lähde: Valtiokonttori

Kaiku-hankerahoituksen myöntämiskriteerinä on ollut, että hankkeet edistävät työhyvinvoinnin johtamis- ja esimiestaitoja, ikääntyvien työntekijöiden pysymistä työelämässä tai työyhteisön toimivuutta. Tuen saaminen edellyttää lisäksi, että työhyvinvointitoiminta sisällytetään toimintayksikön tulossopimukseen viimeistään tuen hakemista seuraavana vuonna.

Työyhteisön kehittämisen painopistealueella yleisiä menettelyjä ovat työnohjauksen käynnistäminen, vuorovaikutustaitojen parantaminen, työyhteisön toimintatapojen ja kulttuurin muutokset, ilmapiirin kehittäminen, kehityskeskustelujen kehittäminen ja työyhteisön pulmatilanteiden ratkaiseminen.

Opetushallitus sai Kaiku-tukea esimiesten kaksivuotiseen, varsin laajaan valmennusohjelmaan, joka päättyi loppuvuonna 2004. Valmennusohjelman keskeisenä tavoitteena oli ihmisten johtamisen kehittäminen ja sitä myöten työhyvinvoinnin edistäminen. Valmennuksen jälkeen työtyytyväisyyskyselyn tulokset paranivat loppuvuonna 2004. Opetushallituksen tavoitteet työhyvinvoinnin kehittämiseksi olivat Kaiku-ohjelman kanssa samansuuntaiset ja ohjelman tuki koettiin tärkeäksi. Samankaltaista toimintamallia pidetään yllä jatkossakin ja tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa vielä laajempia työhyvinvointihankkeita ja saavuttaa sitä kautta entistä parempaa vaikuttavuutta.

Valtiokonttorin Kaiku-rahoituksen turvin Jyväskylän yliopisto toteutti v. 2003–05 esimiehille tarkoitetun Kaikkiko kunnossa? -työhyvinvointihankkeen johtamisen tukemiseksi. Hankkeeseen osallistui lähes 30 yliopiston laitosjohtajaa ja sen sisältö tuki esimiestoiminnan kehittämistä, työhyvinvoinnin lisäämistä yksikkötasolla sekä joh-

tajan oman jaksamisen tukemista ottaen huomioon ikääntymisen. Hanketta pidettiin hyvin onnistuneena sekä yksikkö- että yksilötason työhyvinvoinnin kehittämisessä ja ylläpidossa.

Kaiku-rahoitus on Jyväskylän yliopiston mukaan hyvä lisä organisaation omaan toimintaan, etenkin jos halutaan etsiä uusia toimintamuotoja ja -malleja. Varhaiskuntoutuksen muuttuminen Kaiku-hankkeiksi lisää kuntoutuksen laajuutta organisaatiossa ja sen vaikuttavuus kohdistuu useimpiin yksilöihin tai yksiköihin.

Pelastusopisto pitää tärkeänä, että Valtiokonttori järjestää jatkossakin rahoitusta varhaiskuntoutukseen. Ongelmaksi on muodostunut se, että Kaiku-rahan hakuprosessi on varsin työläs ja vaatii työyhteisöltä omaa aktiivisuutta ja voimavaroja. Pienissä työyhteisöissä ei ole voimavaroja erillisten Kaiku-koordinaattorien palkkaamiseen ja silloin on vaarana, että pienet virastot eivät lähde rahanhakumenettelyyn, vaikka varhaiskuntoutuksen tarvetta olisikin. Työterveyshuollon rooli on jäänyt Pelastusopiston Kaiku-hankkeissa pieneksi. Aiemmasta Valtiokonttorin järjestämästä varhaiskuntoutuksesta Pelastusopistolla on vähäisiä, joskin hyviä kokemuksia. Valtion työterveyshuolto auttoi virastoa rahoituksen hakemisessa. Nyttemmin yritysmuodossa toimivasta työterveyshuollosta virasto saa asiantuntija-apua ainoastaan rahallista korvausta vastaan.

Varhaiskuntoutuksen rahoituksen kehittämisessä pitäisi Pelastusopiston mukaan pyrkiä luomaan mahdollisimman selkeitä ja valmiita varhaiskuntoutuspaketteja, joihin rahoitus olisi liitetty ja joihin virastojen henkilöiden ja ryhmien olisi helppo hakeutua ilman suurta suunnittelutyötä ja hakemusmenettelyä. Silloin valtiotyönantaja voisi olla varmempi siitä, että rahoitus kohdistuu mahdollisimman tarkasti varsinaiseen varhaiskuntoutukseen eikä niinkään suunnittelu- ja hallinnointikuluihin.

### Työterveyshuollon rooli kuntoutuksessa

Työterveyshuollolla on merkittävä asema työkyvyn ja työhyvinvoinnin ylläpidossa. Yhä useampien työpaikkojen työterveyshuoltoon kuuluu kuitenkin vain ns. lakisääteinen osa eli työhöntulotarkastukset ja työtapaturmien ehkäisy ja työturvallisuus.

Työterveyshuoltolaki (1383/2001) tuli voimaan v. 2002. Työterveyshuoltolaissa velvoitetaan työterveyshuoltoa ottamaan huomioon työkykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta. Lisäksi työterveyshuollon rooli kuntoutustarpeen selvittämisessä ja kuntoutukseen ohjaamisessa on todettu aiempaa selkeämmin. Työterveyshuoltolaki korostaa erityisesti työkyvyttömyyden uhkan riittävän aikaista toteamista ja ennaltaehkäisevien toimenpiteitten nopeaa käynnistämistä. Tavoitteena on mahdollistaa entistä kiinteämpi yhteistyö työterveyshuollon, Kelan, työeläkelaitoksen ja työhallinnon kesken. Valtioneuvoston asetus hyvän työterveyshuoltokäytännön periaatteista (1484/2001) toteaa, että työkykyä ylläpitävää (tyky) toimintaa tulee toteuttaa ensisijaisesti työpaikalla sisäisin toimenpitein.

Työterveyshuolto ei aina tunnista ajoissa työpaikoilla ilmenevää kuntoutuksen tarvetta eikä tunne kuntoutuksen mahdollisuuksia ja niitä toimenpiteitä, joita kuntoutuksen käynnistäminen edellyttää. Työkyvyn ja työssä jaksamisen kannalta ovatkin Työterveyslaitoksen mukaan osoittautuneet tehokkaiksi ne toimenpiteet, joilla työterveyshuolto tunnistaa uhkaavan työkyvyn alenemisen sekä käynnistää tilanteen edellyttämät varhaiskuntoutustoimenpiteet. Vastuun työkyvyttömyyden uhan tunnistamisesta ja kuntoutustarpeen varhaisesta havaitsemisesta tulisi olla ensisijaisesti esimiehellä, linjaorganisaatiolla ja koko työyhteisöllä sekä asiantuntija-apua tarjoavalla työterveyshuollolla. Kuntoutustarpeen ja työkyvyttömyyden uhkan toteaminen ja saumaton yhteistyö kuntoutusjärjestelmän kanssa edellyttää myös uusien toimintamallien kehittämistä ja kuntoutuksen mahdollisuuksien tuntemista.

Työterveyshuoltoa kehitetään valtioneuvoston v. 2004 tekemän periaatepäätöksen mukaan. Työterveyshuollon palvelujen saatavuus ei ole sosiaali- ja terveysministeriön mukaan riittävää haja-asutusalueilla. Työntekijäkohtainen työterveyshuollon kattavuus on pysynyt lähes ennallaan 10 viime vuotta. Palveluiden piirissä on n. 85 % kaikista työntekijöistä. Kattavuus on parantunut kuitenkin alle 10 henkilöä työllistävissä yrityksissä.

Työikäisen väestön terveydenhuollon taso riippuu työterveyshuollon toimivuudesta. Työterveyshuollon palvelujärjestelmän lainsäädäntömuutoksilla ja kehittämishankkeilla on pyritty poistamaan palvelujen epätasaista jakautumista sekä turvaamaan moniammatilliset palvelut koko maassa. Jotta työterveyshuolto pystyy vastaamaan sille asetettuihin haasteisiin, on työterveyshenkilöstön koulutuksen oltava riittävän monipuolista ja korkeatasoista. Vuoden 2005 alusta on lainsäädäntömuutoksella turvattu työterveyslääkäreiden koulutuksen rahoitus. Näin vaikutetaan työterveyslääkäreiden koulutuksen laadulliseen ja määrälliseen kehitykseen. Muun työterveyshenkilöstön koulutuksen kehittäminen on jatkossa sosiaali- ja terveysministeriön mukaan välttämätöntä. Tämä edellyttää resursointia sekä opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välistä yhteistyötä.

Työterveyshuollossa toimivien työajasta kuluu edelleen suuri osa sairauksien hoitoon, eikä esim. työpaikkakäyntien määrä, joka heijastelee ennalta ehkäisevää työympäristö- ja työolosuuntautunutta toimintaa, ole sanottavasti kasvanut. Kuntoutustoimenpiteiden nivominen kiinteäksi osaksi muuta hoitoa on tärkeää. Parhaiten se onnistuu, kun työyhteisö ja työterveyshuolto asettavat yhdessä ne tavoitteet, joihin molemmilla on mahdollisuus vaikuttaa. Työyhteisön ja yksilön ongelmien varhainen toteaminen ja puheeksi ottaminen kuuluvat sekä esimiehen että työterveyshuollon ammattilaisten vastuulle ja yhteisistä toimintatavoista on voitava sopia.

Työterveyshuoltotoiminta tarvitsee sekä tyky- että kuntoutustavoitteisen toimintansa tueksi myös psykologista asiantuntemusta. Työterveyspsykologien työn kuvassa on kuitenkin painottunut yksilökeskeinen ja kriisipainotteinen työskentely. Psykologien käytön lisääntyminen työterveyshuollossa on lisäksi ollut hidasta.

Työelämän epävarmuustekijöiden lisääntyminen ja työolosuhteiden muutokset ikärakenteen muutosten lisäksi ovat Työterveyslaitoksen mukaan keskeisiä tunnistettuja haasteita työterveyshuollon kehittämiselle ja tyky-toiminnalle. Kokonaisvaltaisen, kehityshakuisen työterveyshuollon tarve kasvaa työelämän kehittyessä tietoyhteiskunnan suuntaan. Työterveyshuolto muuttuu terveyspalveluista monitieteiseksi työn, terveyden ja työkyvyn edistämistoiminnaksi, joka tukee työntekijöiden työkyvyn edistämistä ja ylläpitämistä ja työpaikkojen organisaatioiden kehittämistavoitteita. Tämä kaikki edellyttää entistä monipuolisemman työterveyshuoltokonseptin soveltamista, mitä vaikeuttaa se, ettei tällä hetkellä vielä ole riittävästi työterveyshuoltolain edellyttämää työterveyshuollon ammatti- ja asiantuntijahenkilöstöä.

Valtiovarainministeriö asetti toukokuussa 2005 työryhmän valmistelemaan valtiotyönantajan työterveyshuollon järjestämisessä huomioon otettavia näkökohtia ja yhteisiä linjauksia sekä ohjaamaan virastoissa työterveyshuollon järjestämisestä vastaaville virkamiehille tarkoitetun oppaan laatimista. Työryhmän toimikausi päättyy 30.11.2005. Työryhmän asettamisen taustalla ovat tuottavuuden parantamistavoitteet ja huoli kiristyvästä työvoimakilpailusta, jotka korostavat tarvetta työkuntoa ylläpitäviin ja erityisesti ikääntyvien työssä jaksamista tukeviin työterveyspalveluihin. Myös palvelujen kustannus-hyötysuhdetta tulisi parantaa.

Valtiovarainministeriön mukaan työterveyshuoltopalvelujen tuottajamarkkinat ovat muuttuneet ja palvelujen alueellinen saatavuus vaihtelee. Työterveyshuoltopalvelujen ostosopimukset kuuluvat myös kilpailutettaviin julkisiin hankintoihin. Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy on parhaillaan valmistelemassa työterveyshuollon puitesopimuskilpailutusta alustavana aikataulunaan saada puitesopimukset valtion virastojen käyttöön lokakuussa 2005.

### *Tyky-toiminta*

Työkykyä ylläpitävällä ja edistävällä toiminnalla tarkoitetaan työhön, työoloihin ja työntekijöihin kohdistuvaa suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jonka päämääränä on luoda turvallinen ja terveellinen työpaikka. Tyky-toimintaa järjestävät työnantajat työntekijöille yhteistyössä työterveyshuollon kanssa. Tyky-toiminnan tulee vastata työelämän muuttuviin tarpeisiin. Työkyvyn ylläpitämisen ohella tyky-toiminnalla pyritään myös henkisen ja sosiaalisen työkyvyn, työyhteisöjen toimivuuden ja ikääntyneiden työntekijöiden työkyvyn ja osaamisen varmistamiseen

Tyky-toiminta on melko yleistä suomalaisilla työpaikoilla. Kuitenkin etenkin kooltaan pienten työpaikkojen tyky-toiminta vaatii kehittämistä. Työterveyslaitoksen mukaan yli 90 % työvoiman työpaikoista on järjestänyt työkykyä ylläpitävää toimintaa ja valtionhallinto on johtava sektori työhyvinvoinnin edistämisessä. Tyky-toiminta on vähitellen muuttunut kokonaisvaltaisemmaksi työhyvinvoinnin edistämistoiminnaksi, vaikka tyky-toiminta on ollut enimmäkseen liikuntaa ja fyysisen kunnon kohottamista. Myös virkistystoiminta sekä työympäristön turvallisuuden, työhygienian ja ergonomian parantaminen ovat tärkeitä toimintamuotoja.

Suomalaiset ja kansainväliset tutkimukset työkykyä ylläpitävän ja edistävän toiminnan vaikutuksista osoittavat, että tyky-toiminta useimmiten on ollut sekä liiketaloudellisesti että kansantaloudellisesti kannattavaa. Myös suomalaiset työnantajat pitävät selvitysten mukaan tyky-toimintaa kannattavana ja tuottavana. Yleistäen voidaan sanoa, että noin puolet syntyvistä hyödyistä liittyy sairaus- ja tapaturmakustannusten (erityisesti eläkekustannusten) vähentymiseen ja puolet henkilöstön tuottavuuden lisääntymiseen.

### Keskeisiä lainsäädännön muutoksia

Viime vuosina on lainsäädännön kehittämisessä kiinnitetty huomiota siihen, että Suomessa väestö ikääntyy huomattavasti nopeammin kuin muissa maissa ja että Suomessa jäädään eläkkeelle keskimäärin 59 vuoden iässä. Hallituksen tavoitteena on kehittää lainsäädäntöä siten, että ihmiset jäisivät 2–3 vuotta nykyistä myöhemmin eläkkeelle. Näin pystyttäisiin turvaamaan nykyisen tasoinen ansioperusteinen eläketurva työkyvyttömyyden, vanhuuden ja perheen huoltajan kuoleman aiheuttamien taloudellisten riskien varalle. Samalla varmistettaisiin myös se, etteivät eläketurvan rahoitukseen tarvittavat vakuutusmaksut nouse kohtuuttomasti lähivuosikymmenien aikana, jolloin suuret ikäluokat saavuttavat yleisen vanhuuseläkeiän. Vuoden 2005 eläkeuudistus mahdollistaa joustavan eläkkeelle jäämisen 63–68 ikävuoden välillä. Työelämässä jatkaminen antaa paremman eläketurvan kuin työelämästä pois jääminen.

Lainsäädännön kehittämisessä on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kiinnitetty huomiota myös siihen, että mitä huonokuntoisempi eläkkeelle jäävä väestö on, sitä suurempi tarve on myös varautua nopeasti heikkenevään väestöön ja siitä aiheutuviin paineisiin sosiaali- ja terveydenhuoltosektoreilla. Lainsäädäntömme on rakennettu siten, että kuntoutus on aina ensisijainen työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Tätä periaatetta on vahvistettu useissa kuntoutus- ja työkyvyttömyyseläkelainsäädäntöä koskevissa uudistuksissa.

Työkyvyn ylläpitoon tähtääviä toimenpiteitä ja kuntoutusta koskevaa lainsäädäntöä on eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Työkyvyn ylläpitoa koskevan toiminnan periaatteista säädetään mm. työterveyshuoltolaissa ja korvausjärjestelmän tuen suuntaamisesta puolestaan sairausvakuutuslaissa. Kuntoutusta järjestävät useat eri tahot, ja toimenpiteitä ja maksettavia etuuksia koskevat säännökset ovat kutakin järjestelmää koskevassa lainsäädännössä. Kuntoutusasioiden hoitaminen edellyttää yhteistyötä viranomaisten välillä, ja yhteistyöstä on säädetty kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä annetussa laissa (497/2003).

Työeläkelainsäädännössä oli 2000-luvun alkupuolelle saakka säännökset harkinnanvaraisesta kuntoutuksesta. Kuntoutuksen myöntämisen edellytyksenä on alusta alkaen ollut kuntoutussuunnitelman laatiminen. Työntekijällä on myös ollut oikeus kuntoutusrahaan. Vuoden 2005 eläkelainsäädännön uudistukseen liittyen säädettiin vuoden 2004 alusta voimaan tullut työntekijän lakisääteinen oikeus ammatilliseen kuntoutukseen. Samalla eläkelainsäädäntöön kirjattiin kuntoutuksen tuloksellisuutta edistämään kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Työntekijällä on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhkan tulla työkyvyttömäksi. Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon hakijan ikä, ammatti, aiempi toiminta, koulutus, yhteys työelämään sekä se, johtaako haettu ammatillinen kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydenti-

lalle sopivassa työssä jatkamiseen tai työhön palaamiseen, ja se, lykkääkö ammatillinen kuntoutus hakijan eläkkeelle jäämistä. Lisäksi edellytetään, että työntekijällä on riittävästi työskentelystä saatuja ansioita niin, että hänen tulevan ajan ansionsa ylittävät tietyn euromäärän. Ammatillisena kuntoutuksena työntekijälle voidaan tehdä kuntoutustutkimuksia, antaa työhön tai ammattiin johtavaa koulutusta, työhön valmennusta, elinkeinotukea ja sellaista lääkinnällistä kuntoutusta, joka tukee tätä ammatillista kuntoutusta, sekä korvata kuntoutuksen aiheuttamat välttämättömät ja tarpeelliset kustannukset.

Suurin Kansaneläkelaitoksen järjestämää ja korvaamaa kuntoutusta koskevista viime vuosien uudistuksista on liittynyt ammatillisen kuntoutuksen myöntämiskriteereihin. Samassa yhteydessä, kun ammatillinen kuntoutus säädettiin työeläkejärjestelmässä lakisääteiseksi oikeudeksi, sovitettiin myös Kansaneläkelaitoksen järjestämä kuntoutus yhteen työeläkejärjestelmän ammatillisen kuntoutuksen kanssa. Kansaneläkelaitoksella on ollut 1.1.2004 lukien velvollisuus järjestää ammatillista kuntoutusta myös henkilölle, jolla voidaan todeta olevan sairaudesta, viasta tai vammasta johtuva uhka joutua kansaneläkelaissa tai työeläkelaeissa tarkoitetulla tavalla työkyvyttömäksi. Myös Kelan ammatillisen kuntoutuksen edellytyksenä on kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuus.

Uudistuksen tarkoituksena on edesauttaa ammatillisen kuntoutuksen aloittamista niin varhaisessa vaiheessa, että sillä voidaan ehkäistä työkyvyttömyys tai ainakin myöhentää sen alkamista merkittävästi. Tavoitteena on myös työkyvyttömyyseläkkeensaajien työkyvyn palauttaminen ammatillisen kuntoutuksen toimenpitein, silloin kun se on mahdollista. Tätä kautta pyrkimyksenä on lisätä työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä ja myöhentää pitkällä aikavälillä keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää 2–3 vuodella, lähemmäs normaalia vanhuuseläkeikää. Uudistuksella vähennettiin niitä työeläkelaitosten ja Kelan järjestämässä ammatillisessa kuntoutuksessa aiemmin olleita epätarkoituksenmukaisia eroja, jotka haittasivat ammatillisen kuntoutuksen toimeenpanoa.

Lisäksi uudistuksen yhteydessä haluttiin vähentää Kelan ja työeläkelaitosten kuntoutujien välistä tarpeetonta eriarvoisuutta ja näiden järjestelmien etuuksien edullisuusvertailua nostamalla kuntoutusrahalain mukaisen kuntoutusrahan tasoa.

### Kuntoutusvaihtoehdot työelämässä toimiville

Huonon työkyvyn Suomen kansantaloudelle aiheuttamien menetyksien on arvioitu olleen 1990-luvulla suuruudeltaan 17 mrd. € vuodessa eli 15–20 % bruttokansantuotteesta.

Ammatillisen kuntoutuksen ensisijaisena tavoitteena on työkyvyn ylläpito, työelämässä pysyminen tai siihen palaaminen. Ammatillista kuntoutusta järjestävät ja kustantavat työeläkelaitokset, Kansaneläkelaitos, tapaturma- ja liikennevakuutuslaitokset ja työhallinto. Ammatillisesta kuntoutuksesta vastuussa oleva taho kustantaa kuntoutustoimenpiteiden ohella yleensä myös kuntoutuksen aikaisen toimeentuloturvan.

Työelämässä olevien kuntoutustarpeen selvittävät siis ensisijaisesti työterveyshuolto ja työeläkelaitos, ja kuntoutujat ohjataan tarvittaessa suoraan työeläkekuntoutukseen.

Kansaneläkelaitoksen työkykyä edistävä kuntoutus voidaan jakaa ammatilliseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen. Harkinnanvaraista kuntoutusta Kela voi järjestää vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa vahvistetun enimmäisrahamäärän puitteissa. Harkinnanvaraisen kuntoutuksen toteutuksesta ja siihen varattavien varojen kohdentamisesta Kela laatii sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain kolmea seuraavaa kalenterivuotta koskevan suunnitelman. Siinä määritellään mm. kulloisetkin harkinnanvaraisen kuntoutuksen painoalueet ja kehittämiskohteet. Harkinnanvaraista kuntoutusta myönnetään pääosin työkyvyn edistämiseksi.

Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen kuuluvat mm. yksilökohtaiset laitoskuntoutusjaksot, sairausryhmäkohtaiset sopeutumisvalmennus- ja kuntoutuskurssit, ammatillisesti syvennetyt lääketieteelliset kuntoutuskurssit (ASLAK®-toiminta), psykoterapia, työkyvyn ylläpitämiseen liittyvät kuntoutuskurssit sekä eräät työn apuvälineet.

Kelalla on lakiin perustuva velvollisuus selvittää asiakkaiden kuntoutustarve. Selvitys on tehtävä tarvittaessa, viimeistään kuitenkin silloin, kun sairausvakuutuksen päivärahan suorituspäivien määrä ylittää 60:n. Tilanne voidaan selvittää Kelan toimistossa tai tarvittaessa voidaan järjestää kuntoutustarveselvitys kuntoutuslaitoksessa. Mikäli kuntoutustarveselvityksen perusteella todetaan työkyvyttömyyden uhka, Kela voi ohjata asiakkaan työeläkelakien mukaiseen kuntoutukseen.

### *Työeläkelaitosten järjestämä ammatillinen kuntoutus*

Kuntoutuksen yhteiskunnallisena tavoitteena on eläkemenojen hallitseminen keskimääräistä eläkeikää nostamalla. Henkilön itsensä ja työnantajan kannalta tavoitteena on työssä jatkaminen eläkeikään saakka. Työeläkelakien mukaan on työntekijällä subjektiivinen oikeus ammatilliseen kuntoutukseen ja sitä koskevasta päätöksestä on valitusoikeus. Kuntoutustoimenpiteiden valinta on sen sijaan eläkelaitoksen harkinnassa. Työeläkelaitokset huolehtivat vakiintuneesti työelämässä olevien ammatillisesta kuntoutuksesta. Työeläkekuntoutuksen edellytyksenä on, että kuntoutujalla on vakiintunut työhistoria ja että työsuhde tai yhteys työelämään on säilynyt. Tavoitteena on, että työeläkekuntoutukseen käytetyt kustannukset jäävät pienemmiksi kuin vastaava eläkemeno, jolloin kuntoutuksella säästetään eläkemenoja. Onnistuneesta kuntoutuksesta on hyötyä sekä työntekijälle että työnantajalle. Jos kuntoutus onnistuu niin, että työkyvyttömyyseläke voidaan estää tai myöhentää, pienentää se suoraan omavastuisen yrityksen työeläkemaksua. Pienen yrityksen osalta vaikutukset näkyvät eläkejärjestelmän kustannuspaineiden laskuna. Kuntoutuksen välitöntä tuloksellisuutta mitataan sillä, miten kuntoutuksen päättäneet pysyvät kiinni työelämässä (Työeläkekuntoutus vuonna 2004, Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 4/2005).

Työeläkevakuuttajat TELAn mukaan v. 2004 tehtiin 5 569 kuntoutuspäätöstä, joista myöntöjä oli 71 % ja hylkäyksiä 29 %. Työeläkekuntoutusta sai 6 249 henkeä, ja määrä on moninkertaistunut kymmenessä vuodessa, sillä v. 1995 työeläkekuntoutusta sai 1 309 henkeä. Kuntoutuspäätöksissä yleisin diagnoosi oli tuki- ja liikuntaelinten sairaudet (51 %). Mielenterveyden häiriöiden osuus oli 19 %, hermoston sairauksien 6 % ja muiden sairauksien osuus 24 %.

Vuoden 2004 aikana päättyi 2 546 kuntoutusohjelmaa 2 488 henkilöltä. Päättyneitä kuntoutusohjelmia oli 25 % enemmän kuin v. 2003. Kaikista kuntoutuksen päättäneistä 61 % palasi takaisin työelämään, 8 % kuntoutui, mutta jatkoi edelleen opiskelua tai jäi työttömäksi, 17 % siirtyi eläkkeelle ja 14 %:lla päättymissyy oli jokin muu (esim. kuntoutuksen keskeytys, raskaus, kuolema ym.). Työhön palaavien osuudet ovat viime aikoina kasvaneet ja vastaavasti eläkkeelle siirtyneiden osuudet pienentyneet. Esimerkiksi v. 1996 kuntoutujista 34 % palasi työelämään ja 46 % siirtyi eläkkeelle.

Kuntoutustaustan merkitys korostuu kuntoutuksen tuloksissa, sillä työelämässä olevista, v. 1999–2004 kuntoutusohjelman päättäneistä yli puolet palasi takaisin työelämään. Osaltaan työeläkekuntoutuksen onnistumista selittää se, että suurella osalla on valmiina työpaikka, johon palata. Eläketurvakeskuksen rekistereitä hyväksikäyttäen on jo usean vuoden ajan seurattu tiettynä vuonna kuntoutuksen päättäneiden työssäolon pysyvyyttä. Esimerkiksi v. 1999 kuntoutuksen päättäneiden 1 280 henkilön tilanne oli kuntoutusta aloittaessa seuraava: 61 % oli työssä tai työttömänä ja 39 % työkyvyttömyyseläkkeellä. Lähes puolella oli lähtödiagnoosina tuki- ja liikuntaelinten sairaus, ja mielenterveyden ongelmia oli joka viidennellä. Työelämästä tulleista noin puolet oli töissä kuntoutuksen päättyessä ja myös viiden vuoden kuluttua siitä. Tästä ryhmästä työkyvyttömyyseläkeläisten osuus kasvoi 23 %:sta 31 %:iin. Työkyvyttömyyseläkkeellä kuntoutuksen alkaessa olleiden tilanne oli se, että neljän vuoden kuluttua työelämässä oli 20 % ja n. 50 % oli täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä. Seuranta osoitti myös, että tuki- ja liikuntaelinten sairauksista kärsivistä palasi työelämään lähes puolet ja että työmarkkinoilla pysyvyys oli varsin vakaata. Mielenterveyden häiriöiden sairausryhmän kuntoutujista töihin palasi 33 %, ja neljä vuotta myöhemmin töissä oli 23 % ja täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä 56 %.

Edellä selostettu tarkastelu antaa yhden näkökulman kuntoutuksen taloudelliselle kannattavuudelle, mutta se ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vastaa

kysymykseen, miten näille henkilöille olisi käynyt ilman kuntoutusta. Muun muassa tähän haetaan vastausta Eläketurvakeskuksen ja Kuntoutussäätiön yhdessä aloittamassa kuntoutusuudistuksen vaikutuksia arvioivassa tutkimuksessa.

Tutkimushankkeessa tarkastellaan kuntoutuksen varhentumista, osuvuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta sekä työkyvyttömyyden uhan kriteereitä. Vastauksia etsitään mm. siihen, miten ja mitä reittejä kuntoutukseen hakeudutaan, ketkä saavat oikeuden työeläkekuntoutukseen, miten työkyvyttömyyden uhkaa arvioidaan ja mitä kuntoutusmyönnön tai hylkäyksen saaneille tapahtuu myöhemmin ja miten he kokevat kuntoutusprosessin. Lisäksi hankkeessa selvitetään verrokkiaineistoa käyttäen työeläkekuntoutuksen vaikuttavuutta. Tulokset ovat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan odotettavissa v. 2006–07.

Valtiokonttorin mukaan ammatillisen kuntoutuksen kehittämistarpeita ovat työkyvyttömyyden uhan entistä varhaisempi toteaminen, kuntoutustarpeen riittävän monipuolinen arviointi ja kuntoutustoimenpiteiden oikea-aikainen toteuttaminen. Tämä on mahdollista vain työpaikkojen, työterveyshuollon ja kuntoutuksen ammattilaisten hyvin toimivan verkoston avulla. Uudentyyppisiä toimintamalleja tarvitaan erityisesti työssä todetun uupumuksen ja mielenterveyden ongelmien hoitamiseksi. Tavoitteena on työn kehittämisen, työyhteisön hyvinvointimallien ja yksilöön suunnattujen kuntoutustoimenpiteiden nivominen toisiinsa entistä tiiviimmin sen sijaan, että ne hoidetaan toisistaan erillisinä asioina.

Valtiokonttorissa tehtiin ammatillisen kuntoutuksen päätöksiä v. 2001 484, v. 2002 492, v. 2003 581 ja v. 2004 625. Valtiokonttori toteuttaa Työeläkejärjestelmän ammatillisen kuntoutuksen visiota 2005 (TELA). Sen mukaisesti ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet lisäävät työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä ja myöhentävät keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää ja siten vähentävät eläkemaksujen nousupainetta. Tässä Valtiokonttori on mielestään onnistunut. Siitä ovat osoituksena työkyvyttömyyseläkehakemusten väheneminen ja alhainen hylkäysprosentti. Kehitys on ollut myönteistä, vaikka valtion henkilöstön keski-ikä on korkea ja edellyttäisi hakemusten määrän nousua. Myönteinen kehitys johtuu siitä, että kuntoutukseen hakeudutaan jo silloin, kun sairaus aiheuttaa uhkan työssä jatkamiselle, mutta ei ole vielä johtanut pitkiin työkyvyttömyysjaksoihin. Kuntoutusta haetaan joko kuntoutushakemuksella, ns. K-lomake, tai kuntoutusmahdollisuudet selvitetään työkyvyttömyyseläkehakemuksen yhteydessä. Suoraan kuntoutusta hakeneiden osuus kaikista kuntoutusaloitteista on noussut vuoden 1999 47 %:sta vuoden 2004 78 %:iin.

Valtiokonttorin mielestä onnistuneet toimenpiteet perustuvat siihen, että työpaikoilla, työterveyshuollossa ja kuntoutuspalveluita tuottavissa yksiköissä on ymmärretty ammatillisen kuntoutuksen periaatteet ja hyöty. Tavoitteiden toteutumista on seurattu tunnusluvuilla, ja onnistuminen on edellyttänyt, että ammatillisen kuntoutuksen kokonaiskustannukset ovat pienemmät kuin vaihtoehtoinen eläkemeno. Tavoitteeseen on päästy Valtiokonttorin mainituille toimijoille järjestämissä alueellisissa seminaareissa, joissa yhteisistä toimintatavoista on voitu sopia. Seminaareja on järjestetty vuosittain 8–10 ja osallistujien määrä tilaisuutta kohden on ollut n. 100.

Esimerkkinä kustannuksista Valtiokonttori mainitsee v. 1961 syntyneen henkilön, jolle myönnettiin kuntoutustoimenpiteenä työkokeilu toisenlaisiin tehtäviin ja lyhennetyllä työajalla omalla työpaikalla. Työkokeilun jälkeen hän jatkoi uusissa tehtävissä kokoaikaisena. Kuntoutuskustannuksina maksettiin 3 996 €. Jos henkilölle olisi myönnetty työkyvyttömyyseläke, olisivat työnantajalle aiheutuneet lisäkustannukset olleet 198 297 €.

### *Kelan ammatillinen kuntoutus*

Kelan ammatillinen kuntoutus on laaja-alaisempaa kuin työeläkelaitosten kuntoutus. Kelalla on yleinen ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuus, ellei kuntoutusta ole järjestetty työeläkelakien perusteella. Kela järjestää ammatillista kuntoutusta myös sellaisille vajaakuntoisille henkilöille, joiden yhteydet työelämään ovat vähäisiä, sekä vajaakuntoisille nuorille, joilla ei ole yhteyttä työelämään vielä lainkaan.

Kelan ammatillista kuntoutusta saaneiden kokonaismäärä on kasvanut melko tasaisesti v. 1995–2004. Vuonna 2004 am-

matillisen kuntoutuksen saajia oli 17 462. Vuodesta 2003 vuoteen 2004 kasvu oli vain 1,5 %. Kuntoutujien määrä on kasvanut varsinkin ikäryhmissä 50–59 vuotta. Ammatillisen kuntoutuksen uudistus ei ole ainakaan ensimmäisenä vuonna lisännyt Kelan ammatillista kuntoutusta saaneiden kokonaismäärää.

Kelan ammatillisen kuntoutuksen painoalueita ovat viime vuosina olleet ammatillisen kuntoutuksen varhaistaminen ja erityisesti mielenterveyskuntoutuksen kehittäminen. Myös työelämässä olevien kuntoutuksen kehittämistä ottaen huomioon työelämän muuttumisen on pidetty tärkeänä.

Viime vuosina mielenterveyden häiriöt työkyvyttömyyseläkkeiden syynä ovat lisääntyneet merkittävästi. Mielenterveyden häiriöitä sairastavien kuntoutus on yksi Kelan kuntoutuksen painoalueita. Uusien kuntoutusmenetelmien kehittämistä mielenterveyskuntoutujille pidetään tarpeellisena, jotta heidän työelämässä pysymistään ja sinne paluutaan voitaisiin lisätä.

Ammatillisella kuntoutuksella pyritään vaikuttamaan myös eläkkeelle siirtymisen myöhenemiseen. Tämän tavoitteen edistämiseksi on varattu myös harkinnanvaraista rahaa työelämässä olevien työkykyä ylläpitävän ja parantavan valmennuksen (Tyk-toiminnan) toteuttamiseen. Syksyllä 2004 Kelassa aloitettiin työelämässä olevien eli ns. työkuntoutuksen kehittämishankkeen suunnittelu.

Kattavaa selvitystä siitä, miten ammatillisella kuntoutuksella on pysytty ehkäisemään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä, ei ole Kelassa tehty. Kelan ja Eläketurvakeskuksen yhteinen rekisteriseurantatutkimus, jossa myös tätä kysymystä selvitetään, on juuri käynnistynyt ja raportointi toteutuu vuoden 2006 aikana.

### *Kelan ASLAK®-kurssit*

Kela järjestää ammatillisesti syvennettyä lääketieteellistä ASLAK®-kuntoutusta harkinnanvaraisena kuntoutuksena valtion talousarvioissa vahvistetun rahamäärän puitteissa. ASLAK®-kuntoutus on Kelassa kehitetty varhaiskuntoutuksen muoto, jolla pyritään työntekijän työ- ja toimintakyvyn edistämiseen ja elämänhallinnan parantamiseen. ASLAK®-kuntoutus on lääkinnällistä kuntoutusta, jossa lääketieteellisten ongelmien ratkaisuun liittyvät yleiset terveyttä edistävät toimenpiteet. Ammatillinen syvennys tarkoittaa sitä, että kuntoutuksessa opitaan arvioimaan ja hallitsemaan paremmin omaa työprosessia ja harjoitellaan mahdollisimman vähän kuormittavia työmenetelmiä ja työtekniikoita.

Varhaiskuntoutuksen luonteen takia ASLAK®-toiminta on kohdistunut pääasiassa alle 50-vuotiaisiin työntekijöihin. Nykyinen työpaikkojen ikärakenne on suunnannut kuntoutusta myös tätä vanhemmille työntekijöille. Kuntoutusaloite käynnistetään useimmiten työterveyshuollossa ja se suunnitellaan yleensä työpaikan, työterveyshuollon, kuntoutuksen palveluntuottajan ja Kelan yhteistyönä. ASLAK®-kuntoutus on ryhmäkuntoutusta, joka toteutetaan avo- tai laitosmuotoisena kurssina 2–3 jaksossa noin vuoden kuluessa. Kuntoutusjaksojen välillä kuntoutuja työskentelee omalla työpaikallaan. Hakija voidaan valita kuntoutukseen, jos seuraavat valintaperusteet täyttyvät:

– Hakija on työskennellyt samassa työssä vuosien ajan.

– Oireilua tai poissaoloa aiheuttavat ongelmat ovat työhön liittyviä.

– Sairauslomien määrä on parin viime vuoden aikana ollut kohtuullisen pieni ja eläkkeelle siirtymisen todennäköisyys pieni.

– Työntekijä on motivoitunut kuntoutumaan ja hänellä on kuntoutusta tukevat elämäntavat.

Vuonna 2004 ASLAK®-kursseille osallistui 14 574 kuntoutujaa, v. 2003 14 590, v. 2002 14 900, v. 2001 14 229 ja v. 2000 13 757 kuntoutujaa. ASLAK®-kuntoutus on kohdistunut viime vuosina pääasiassa tuki- ja liikuntaelinten, hermoston ja verenkiertoelinten sekä mielenterveyden sairauksia sairastaviin, 45–54-vuotiaisiin työntekijöihin. Kurssien kustannukset olivat n. 22,8 milj. € v. 2004.

Viime vuosina ASLAK®-kursseja on sosiaali-ja terveysministeriöstä saadun tiedon perusteella järjestetty yhä enemmän palvelualalla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetushallinnon alalla työskenteleville. Kursseja on kohdennettu aiempaa enemmän myös esimiehille.

Opetusalalle suunnattujen ASLAK®-kurssien määrää on lisätty viime vuosina. Toi-

mialan alkavia kursseja on v. 2005 yhteensä 67 ja kuntoutuksen aloittaa yhteensä n. 600 henkilöä. Terveyden- ja sosiaalihuollon aloille suunnattujen kurssien määrässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia v. 2002–04. Toimialalle suunnattujen uusien alkavien kurssien määrä on v. 2005 yhteensä 166 ja kuntoutuksen aloittaa n. 1 600 alan työntekijää.

Valtiontilintarkastajille työn aikana toimitetussa aineistossa on esitetty seuraavia näkemyksiä ASLAK®-kuntoutuksesta. Hämeen ympäristökeskuksessa on ollut yksi ASLAK®-kuntoutus yhdessä toisen ympäristökeskuksen kanssa. Kokemukset siitä olivat Hämeen ympäristökeskuksen mukaan pelkästään positiivisia, oli vain todella vaikeata saada Kelalta ASLAK®- ryhmää. Opetushallituksessa on puolestaan käynnissä toimistosihteereiden ASLAK®-kuntoutus (n. 10 henkeä). Aiemmin ASLAK®-kuntoutus on järjestetty asiantuntijoille (n. 10 henkeä). Ensi vuodelle on suunnitteilla vastaava kuntoutus tuki- ja liikuntaelinten ongelmista kärsiville. Opetushallituksen mukaan on ollut havaittavissa, että sekä esimiesten että työntekijöiden asenteissa ASLAK®-kuntoutusta kohtaan on ollut epäröintiä, joka osaksi on johtunut vaillinaisista tiedoista. Esimiehet eivät kaikin osin ole tiedostaneet kuntoutuksen seurauksena saatavia hyötyjä ja suhtautuvat siksi osin varauksella työntekijöiden kuntoutukseen hakeutumiseen. Toisaalta työntekijät ovat olettaneet, että kuntoutus on tarkoitettu henkilöille, joiden työkyky on jo merkittävästi vähentynyt. Muun muassa näiden virheellisten asenteiden vuoksi kuntoutusryhmiä on ollut vaikea muodostaa.

### *Kelan Tyk-toiminta*

ASLAK®-kuntoutuksen rinnalle on kehitetty Työkykyä ylläpitävä ja parantava valmennus (Tyk-toiminta). Tätä voidaan järjestää joko lakisääteisenä tai harkinnanvaraisena. Toiminta käynnistyi v. 1991 voimaan tulleen kuntoutuslainsäädäntöuudistuksen myötä. Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun asetuksen 1 §:n mukaan työkykyä ylläpitävän ja parantavan valmennuksen tavoitteena on antaa kuntoutujalle mahdollisuus jatkaa työssään, jos työpaikalla suoritetut tai työterveyshuollon toimenpiteet eivät ole riittäviä.

Tyk-toiminta kohdistuu ensisijaisesti ikääntyviin työntekijöihin ja se tapahtuu yhteis-työssä työntekijän, hänen työpaikkansa, kuntoutusta toteuttavan laitoksen ja Kelan kanssa. Tyk-toimintaa toteutettaessa tulee ottaa huomioon jokaisen kuntoutujan yksilöllinen kuntoutustarve, hänen valmiutensa sekä työn asettamat vaatimukset ja työympäristö. Ennen Tyk-toimintaa työpaikan tai sen työterveyshuollon tulee selvittää työntekijän kuntoutustarvetta ja kuntoutusmahdollisuuksia sekä pyrkiä etsimään niihin ratkaisuja.

Tyk-toiminta on vakiintunut yhdeksi tärkeimmäksi ikääntyvien työssä olevien kuntoutusmuodoista. Tyk-toimintaa toteutetaan laitos- tai avokuntoutuksena. Kuntoutus voi olla yksilökuntoutusta tai ryhmämuotoista kuntoutusta. Tyk-toiminta koostuu laitoksessa tapahtuvasta 1–2 viikon selvitysvaiheesta ja 1–3 kuukauden kuluttua siitä alkavasta kaksiosaisesta valmennusvaiheesta. Kokonaisuudessaan kuntoutus voi kestää 2 vuotta.

Kuntoutus sisältää yksilöllisenä tai ryhmämuotoisena ammatillisia valmiuksia ja työnhallintaa parantavia osia kuten työolojen, työskentelytapojen ja työmenetelmien arviointia ja muutoksen suunnittelua. Samalla pyritään vaikuttamaan kuntoutujan yleisiin selviytymismahdollisuuksiin parantamalla hänen fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyään. Kuntoutuksen toteutukseen osallistuu moniammatillinen tiimi.

Sairausryhmittäin tarkasteltuna Tyk-toiminnan pääasialliset kohderyhmät ovat olleet tuki- ja liikuntaelinten, verenkiertoelinten sekä mielenterveyden sairauksia potevat työntekijät. Kuntoutus on kohdistunut lähinnä yli 45-vuotiaisiin työntekijöihin. Vuonna 2004 Tyk-toiminnan kustannukset olivat 16,3 milj. € ja 2004 Tyk-toimintaan osallistui 6 733 kuntoutujaa.

### *ASLAK®- ja Tyk-toiminnan vaikuttavuus*

Kela on järjestänyt ASLAK®-kursseja n. 20 vuotta ja Tyk-toimintaa runsaat 10 vuotta. Molempia kuntoutusmuotoja on tutkittu myös tieteellisesti. Tavoitteena on kehittää näitä kuntoutusmuotoja siten, että ne pystyisivät entistä paremmin vastaamaan työntekijöiden, työyhteisöjen ja työelämän muuttuneisiin ja muuttuviin tarpeisiin. Työikäisten kuntoutuksen kehittämisen tavoit-

teena on saada työvälineitä kuntoutuksen toteuttamiseen, seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen. Kehittämisellä pyritään aikaansaamaan sisällöltään uusia malleja esim. ASLAK®-kurssien, Tyk-toiminnan, kuntoutustutkimusten ja -tarveselvitysten sekä tules-kurssien nykyiseen toteuttamiseen.

Pääosa Kelan viime vuosien kuntoutuksen tutkimustoiminnasta on kohdistunut työikäiseen väestöön: sekä työssä oleviin että työttömiin. Usein tutkimuksen tavoitteena on ollut arvioida kuntoutuksen tuloksellisuutta tietyn väestöryhmän tai sairauden osalta tai jonkin toimenpiteen tai kuntoutusmuodon vaikuttavuutta. Vuodesta 2005 alkaen on kuntoutus valittu Kelan tutkimustoiminnan painoalueeksi. Tarkoituksena on selvittää mm. kuntoutusjärjestelmän toimivuutta ja rahoitusta sekä toimenpiteiden vaikuttavuutta. Lisäksi kehitetään kuntoutuksen toimintamalleja ja tietojärjestelmää. Tutkimusaineistoissa korostuu rekisterien käyttö.

ASLAK®-kurssien vaikutuksia maatalousyrittäjien – joille kyseinen kuntoutuksen muoto alkujaan oli suunnattu – fyysiseen suorituskykyyn ja työtekniikkaan arvioineessa tutkimuksessa (Nevala-Puranen N., Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 10/1996) kursseilla todettiin olleen positiivisia vaikutuksia päivittäisissä työtehtävissä selviytymiseen. Tuki- ja liikuntaelinoireet ja niiden aiheuttama haitta vähenivät ja työkyky parani vuoden seuranta-aikana. Myöhemmässä, Kelan ASLAK®-toiminnan kustannusten ja vaikutusten arvioinnissa (Helo, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 55/2000) laskettiin kurssin yhteiskunnallinen kustannus kuntoutujaa kohti. Terveydessä ja elämänlaadussa tapahtuneiden muutosten perusteella ASLAK®-toiminnan todettiin olevan vaikuttavampaa naisilla kuin miehillä.

### *Muu työelämässä toimiviin kohdistuva kuntoutus*

Tuki- ja liikuntasairaiden kuntoutuksessa (tules) on Kelalla merkittävä rooli. Kelan kuntoutustoiminnan piirissä olevista asiakkaista n. 37 % ja harkinnanvaraisen kuntoutuksen piirissä olevista asiakkaista 47 % kuuluu tähän sairausryhmään. Näille kursseille osallistui v. 2004 4 935 kuntotujaa, kun vastaava luku oli v. 2003 5 023 ja v. 2002 5 686 eli laskua vuodesta 2002 oli 13 %. Suurin asiakasryhmä on ollut 45–54-vuotiaat.

Tules-kuntoutuskurssit on tarkoitettu kuntoutujille, joilla on asianmukaisesti diagnosoidun niska-, selkä-, nivel- ja pehmytosasairauden takia fyysisiä, psyykkisiä, sosiaalisia tai toiminnallisia häiriöitä. Niiden aiheuttama toimintakyvyn heikkeneminen vaikeuttaa työssä selviytymistä, arkipäivän toimia, harrastuksia ja ihmissuhteita. Viime vuosina kuntoutuksessa on korostunut asiakkaiden sairastavuuden monikirjoisuus. Tules-kuntoutuksen asiakkaiden tuki- ja liikuntaelinsairaudet yhdistyvät usein masennukseen tai muihin mielenterveyden häiriöihin. Myös työuupumus ja stressireaktiot ovat asiakkaiden tavallisia oireita tuki- ja liikuntaelinsairauden lisäksi.

Kela järjestää vuosittain n. 2 600 erilaista kuntoutuskurssia, ja näistä n. 1 000 on aikuisille suunnattuja eri sairausryhmien kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskursseja. Kurssit järjestetään Tules- ja ASLAK®-kurssien lisäksi. Suurimmat sairausryhmät ovat kasvaimet (syöpä), mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt, hermoston sairaudet, verenkiertoelinten sairaudet, hengityselinten sairaudet, sidekudossairaudet (esim. reuma) ja muut kuntoutustarvetta aiheuttavat tekijät kuten työuupumus tai elämänhallinta. Aikuisten kurssien kustannukset ovat viime vuosina olleet n. 15–18 milj. €.

Osa aikuisten kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskursseista kohdistuu työelämässä oleviin ja osa työelämästä poissaoleviin. Työelämässä olevia henkilöitä osallistuu esim. mielenterveysongelmaisten, diabetesta sairastavien, hengityssairaiden, sydänpotilaiden ja työelämässä uupuneiden kursseille.

Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden perusteella Kelan kuntoutusta on saanut sekä vajaakuntoisten ammatillisena, harkinnanvaraisena että vaikeavammaisten lääkinnällisenä kuntoutuksena. Vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus kohdistuu kuitenkin valtaosaltaan lapsiin ja nuoriin.

Vuosina 2000–04 mielenterveyskuntoutujien määrä on kasvanut 14 597 kuntoutujasta 20 032 kuntoutujaan, ja heistä yli puolet kuului harkinnanvaraisen kuntoutuksen piiriin. Harkinnanvaraisen kuntoutuksen käytetyin kuntoutusmuoto on psykoterapia. Vuonna 2004 vajaakuntoisten amma-

tillisena kuntoutuksena mielenterveyden häiriöiden perusteella sai kuntoutusta 4 679 kuntoutujaa, mikä oli 56 % enemmän kuin v. 2000. Mielenterveyskuntoutuksen kustannukset olivat yhteensä 50,3 milj. €, josta harkinnanvaraisen kuntoutuksen kustannukset olivat 20,7milj. € ja vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen kustannukset 8,9 milj. €.

Kuntoutujamäärien ja kustannusten kehitykseen on vaikuttanut mm. se, että mielenterveyskuntoutus on ollut yksi Kelan kuntoutuksen painoalueista ja kehittämiskohteista. Kehittämishankkeita on toteutettu mm. ammatillisena ja harkinnanvaraisena kuntoutuksena. Esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennusta on kehitetty ja pyritty laajentamaan normaalitoiminnaksi. Parhaillaan valmistellaan laajempaa mielenterveyskuntoutuksen kehittämishanketta, joka käynnistyisi v. 2006. Hankkeen pohjalta pyritään luomaan uusia pysyviä kuntoutuskäytäntöjä ja toimintamalleja. Lisäksi pyritään kehittämään yhteistyötä mielenterveyskuntoutuksen toteuttajien ja hoitotahojen kesken toimivien palveluketjujen aikaansaamiseksi.

Mielenterveyskuntoutuksen kehittäminen on jatkossakin Kelan keskeisimpiä painoalueita ja kehittämiskohteita. Kuntoutuksen kehittäminen on tarpeen, koska mielenterveyden häiriöt ovat yleisiä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syitä. Myös sairauspäivärahaa myönnetään nykyisin yhä enemmän mielenterveyden häiriöiden, mm. erilaisten masennustilojen vuoksi.

Kuntoutuspalveluja tulisi sosiaali- ja terveysministeriön mukaan pyrkiä uudistamaan siten, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin nykyelämän ja työelämän tarpeisiin. Kelan tavoitteena on asiakaslähtöisyys, kuntoutusprosessien kehittäminen sekä oikea-aikaisen ja tarvetta vastaavan kuntoutuksen järjestäminen vaikuttavana ja tuloksellisena toimintana.

### Ammatillisen kuntoutuksen yhteistyö ja työnjako

Ammatillisessa kuntoutuksessa on siis monia toimijoita, eivätkä niiden keskinäiset vastuusuhteet ole yksittäistapauksissa selkeät. Vastuunjaon selkeyttämispyrkimyksistä huolimatta on kuntoutusasian neuvottelukunnan mukaan käytännön työssä edelleen työnjako-ongelmia ja epätietoisuutta oikeasta kuntoutustahosta. Tämä voi hidastaa asianmukaiseen kuntoutukseen ohjautumista ja kuntoutuksen käynnistymistä.

Hoidon ja kuntoutuksen raja ei kaikissa tilanteissa ole selvä, ja tästä aiheutuu eri toimijoiden välistä ristiriitaa, joka kuntoutujan kannalta ei auta kuntoutumisen toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Työkykyä ylläpitävän toiminnan ja kuntoutuksen rajapinta on myös häilyvä.

Monimutkaisen kuntoutusjärjestelmän työnjako- ja yhteistyöongelmia on pyritty helpottamaan v. 2003 uusitulla yhteistyölainsäädännöllä. Siinä on täsmennetty sosiaali- ja terveydenhuollon, työhallinnon ja vakuutusjärjestelmien laeissa olevia kuntoutuksen yhteistyösäännöksiä ja jokaisen tahon velvollisuutta ohjata asiakas tämän tarvitsemien palvelujen piiriin. Jos asiakas esim. tarvitsee kuntoutusta ja lähestyy viranomaista tai yhteisöä, jonka tehtäviin kuntoutuksen järjestäminen ei kuulu tai jonka toimesta sitä ei ole tarkoituksenmukaista järjestää, on yhteistyösäännöksen mukaan asiakkaalle annettava tietoa muista kuntoutusmahdollisuuksista ja ohjattava hänet näiden palvelujen piiriin. Samojen periaatteiden mukaan toimitaan myös eläkeasioissa, jos eläkehakemus hylätään.

Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen kuntoutusuudistuksen toimeenpano ei ole Kuntoutussäätiön mukaan ongelmatonta, sillä esim. työkyvyttömyyden uhkasta ei ole näiden tahojen kesken yhteneväistä tulkintaa. Työeläkekuntoutusta koskevia hakemuksia hylättiin v. 2004 varsin paljon, 29 %, ja yleisin hylkäyssyy oli työkyvyttömyyden uhkan puuttuminen. Työkyvyttömyyden uhkan määrittely on selvien kriteerien puuttuessa varsin vaativaa, ja on esitetty myös käsityksiä, joiden mukaan ratkaisukäytännöt ovat lakiuudistuksen jälkeen jopa tiukentuneet. Eläketurvakeskus on käynnistänyt asiasta tutkimuksen, jota se toteuttaa yhteistyössä Kuntoutussäätiön kanssa.

Lainsäädännön määrittelemän vastuusuhteiden ja eri osapuolten velvoitteiden erilaisuus aiheuttaa työnjaon ongelmia. Kun työeläkekuntoutus ei ole lain mukaan ensisijainen ja Kelalla on viimesijainen järjestämisvelvollisuus, voi asiakas periaatteessa

valita, kummasta järjestelmästä kuntoutusta hakee. Työeläkejärjestelmän ja Kelan toteuttamat kuntoutusmallit ovat kuitenkin hyvin erilaisia. Työeläkejärjestelmä toteuttaa yksilöllisiä kuntoutusprosesseja, jotka koostuvat pääasiassa työkokeiluista, ammatillisesta koulutuksesta ja niitä täydentävästä muusta toiminnasta. Kela taas tarjoaa työssäkäyville pääasiassa ASLAK®- ja Tyk-kuntoutusta, jotka perustuvat ensi sijassa ryhmämuotoiseen toimintaan, mutta osin myös työpaikalla tapahtuviin muutoksiin. Kuntoutussäätiön mielestä tulisi tavoitteena olla, että henkilöllä olisi mahdollisuus käyttää hyväkseen niitä palveluja, joiden voidaan arvioida soveltuvan nimenomaan hänen tilanteeseensa. Joustavat siirtymät eivät käytännössä ole aina mahdollisia. Isoilla työpaikoilla on lisäksi omat järjestelmänsä, koska niillä kuntoutusjärjestelmien on koettu hidastavan ja vaikeuttavan kuntoutusprosessien etenemistä. Näin ollen asiakas voi tehdä valinnan esim. sillä perusteella, minkä järjestelmän taloudellinen tuki on parempi. Lakiuudistuksen jälkeenkin työeläkekuntoutuksessa käytettävän toimenpiteen valinta on edelleen eläkelaitoksen harkinnassa, kun taas Kelan järjestämän ammatillisen kuntoutuksen sisältö on lakisääteinen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa puolestaan todennut, että työeläkejärjestelmän ja Kelan järjestämän ammatillisen kuntoutuksen kuntoutustoimenpiteet ovat suurelta osin samanlaisia, mutta osittain ne myös poikkeavat toisistaan. Tämä työnjako ei ministeriön mukaan ole enää osoittautunut ongelmalliseksi. Sillä seikalla, kumpi ammatillisen kuntoutuksen järjestää, ei ole välttämättä yksilön kuntoutustoimenpiteiden kannalta merkitystä. Kela järjestää lakisääteisen ammatillisen kuntoutuksen lisäksi myös harkinnanvaraista kuntoutusta.

Henkilölle, joka täyttää työeläkekuntoutuksen saamisen edellytykset, on järjestettävä ammatillinen kuntoutus työeläkelainsäädännön perusteella. Henkilön kytkeytyminen työelämään ilmenee sosiaali- ja terveysministeriön mukaan selvästi työeläkelainsäädännöstä. Asia tulee selkeytymään ministeriön mukaan vielä entisestään hallituksen esitykseen työntekijän eläkelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp) sisältyvien lainmuutosten voimaantulon myötä. Työeläkekuntoutuksena järjestettävät kuntoutustoimenpiteet säilyivät lakiuudistuksessa ennallaan ja ovat edelleen harkinnanvaraisia. Kansaneläkelaitoksella ei ole velvollisuutta järjestää ammatillista kuntoutusta, jos ammatillinen kuntoutus on järjestetty työeläkelakien säännösten perusteella. Sen sijaan työeläkekuntoutuksen lisäksi Kela voi myöntää henkilölle harkinnanvaraisia kuntoutustoimenpiteitä.

Työeläkekuntoutukseen ohjaamisen ja prosessien selkeyttämistä varten on perustettu työryhmä, jossa on Kelan, Eläketurvakeskuksen, Valtiokonttorin ja työeläkelaitosten edustajat. Työryhmän ehdotuksesta on syksyllä 2005 alkamassa pilottihanke, jossa kokeillaan yhteistä kuntoutuslomaketta ja lomakkeen täyttämistä aina Kelan toimistossa.

Ammatillisen kuntoutuksen uudistus toi sosiaali- ja terveysministeriön mukaan myös mukanaan entistä suuremman tarpeen selvittää kuntoutuksen tarvetta ja suunnitella kuntoutusta. Tämä edellyttää mm., että terveydenhuollon ja ammatillista kuntoutusta järjestävien tahojen yhteistyötä kehitetään ja käytännön työnjaosta ja menettelytavoista sovitaan esim. kuntoutujien terveydentilan selvittelyssä, kuntoutustutkimuksiin lähettämisessä tai ammatillisen kuntoutuksen suunnittelussa ja suositusten tekemisessä.

Suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös yhteiskunnalliset muutokset, kuten väestön ikääntyminen, sairastavuus sekä työelämän kasvavat tuottavuustavoitteet ja työntekijöihin tätä kautta kohdistuvat vaatimukset. Tulevaisuudessa on työssä olevien eri kuntoutusmuotoja kohdistettava entistä enemmän myös pätkätyötä tekeville, yrittäjille ja maahanmuuttajille. Lisäksi tulee ottaa huomioon työelämässä ja yhteiskunnassa nykyisin entistä laajemmin vaikuttava yksilökeskeinen toimintakulttuuri.

### Kokonaiskustannukset ja rahoitus

Valtiontilintarkastajat ovat pyrkineet arvioimaan työelämässä toimivien kuntoutuksen kokonaiskustannuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan se ei ole käytettävissä olevien tilastojen perusteella yksiselitteistä ja ministeriöltä on saatu asiasta arvio. Työ-

elämässä toimiviin kohdistuvina kuntoutuskustannuksina on siinä otettu mukaan:

– Kelan järjestämä ammatillinen kuntoutus sekä Kelan harkinnanvaraisesta kuntoutuksesta se osuus, joka kohdistuu 16–64-vuotiaisiin ja Kelan maksama kuntoutusraha

– työeläkelaitosten ammatillisen kuntoutuksen kustannukset, johon kuntoutuspalvelujen lisäksi sisältyvät kuntoutuksen ajalta maksettu kuntoutusraha ja kuntoutuskorotus sekä vuodesta 2004 alkaen harkinnanvarainen kuntoutusavustus

– tapaturma- ja liikennevakuutuksen ammatillisen kuntoutuksen kustannukset, johon sisältyy kuntoutuksen ajalta maksettu ansionmenetyskorvaus.

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon osuutta työelämässä toimivien kuntoutuskustannuksista ei ole erikseen voitu arvioida. Kustannuksista on näin ollen poistettu lasten ja vanhuuseläkkeellä olevien kuntoutuskustannukset. Toisaalta myös 16–64-vuotiaiden joukossa on henkilöitä, jotka eivät toimi työelämässä, esim. työkyvyttömyyseläkkeellä olevat. Tämän joukon ja muiden työelämän ulkopuolella olevien kuntoutuskustannusten selvittäminen edellyttäisi eri tilastotietokantojen ristiintaulukointia.

Kelan harkinnanvaraisen kuntoutuksen kustannuksista on poistettu myös kehittämis- ja kokeilutoiminnasta aiheutuvat kustannukset, joita ryhdyttiin tilastoimaan erikseen vuodesta 2002 alkaen. Näin ollen vuosien 2000–01 tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia tarkasteluajanjakson kolmen viimeisen vuoden kanssa. Harkinnanvaraisen kuntoutuksen kehittämis- ja kokeilutoiminnasta suurin osa kohdistuu lasten ja nuorten psykiatriseen kuntoutukseen: erilaisiin terapioihin ja monimuotoisiin perhekuntoutuksen hankkeisiin. Esimerkiksi v. 2004 harkinnanvaraisen kuntoutuksen kehittämis- ja kokeilutoiminnan kustannukset olivat yhteensä 14,0 milj. €, josta lähes 10 milj. € kohdistui lasten ja nuorten psykiatriseen kuntoutukseen.

Näillä perusteilla on koottu laskennallinen arvio työelämässä olevien kuntoutuksen kustannuksista. Tämän mukaan kokonaiskustannukset olivat v. 2004 yhteensä n. 223 milj. € ja ne ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2000.

**Taulukko 20. Työelämässä olevien kuntoutuksen kustannukset (laskennallinen arvio) v. 1995–2004, milj. €**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Kansaneläkelaitoksen kuntoutustoimenpiteet** | 101,7 | 101,0 | 101,2 | 102,3 | 97,7 |
| **Kansaneläkelaitoksen kuntoutusraha** | 38,5 | 42,1 | 49,5 | 55,0 | 58,7 |
| **Työeläkelaitokset** | 20,9 | 23,9 | 27,2 | 31,3 | 35,8 |
| **Tapaturma- ja liikennevakuutus** | 22,8 | 23,6 | 28,0 | 30,2 | 31,0 |
| **Yhteensä** | 183,9 | 190,6 | 205,9 | 218,8 | 223,2 |

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö

Karkeasti arvioiden työelämässä toimivien Kelan kuntoutuspalveluista aiheutuvat kustannukset olivat v. 2000 yhteensä 101,7 milj. € ja v. 2004 yhteensä 97,7 milj. €. Näiden kuntoutuspalvelujen saajia oli arvion mukaan v. 2000 yhteensä 62 514 ja v. 2004 yhteensä 57 240. Osa kuntoutujista (arviolta 2,5 %) on osallistunut sekä vajaakuntoisten ammatilliseen että harkinnanvaraiseen kuntoutukseen samana vuonna. Työministeriön arvio on, että työhallinnon ammatillisen kuntoutuksen kustannukset ovat v. 2000–04 olleet 98–100 milj. € vuodessa. Näitä kustannuksia ei ole tässä otettu huomioon, sillä ne kohdistuvat pääosin työttöminä oleviin henkilöihin.

Kelan kuntoutuslain mukaan kuntoutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset maksetaan Kansaneläkelaitoksen varoista. Ne kohdistuvat sairausvakuutusrahaston kustannuksiksi. Vuosittain valtion talousarviossa esitetään Kelan kuntoutustoiminnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset, minkä lisäksi eduskunta päättää erikseen kokonaiskustannuksiin sisältyvästä, mukaiseen harkinnanvaraiseen kuntoutukseen käytettävissä olevasta rahamäärästä. Samassa yhteydessä eduskunta voi antaa tarkempia

määräyksiä rahamäärän käytöstä esim. nimettyihin kehittämishankkeisiin.

Kelan kuntoutuslain mukaiseen muuhun ammatilliseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen on vuosittain käytettävä vähintään rahamäärä, joka vastaa 4 %:a vakuutettujen sairausvakuutusmaksuina kertyneestä määrästä. Tähän tarkoitukseen käytettävästä, edellä sanottua suuremmasta enimmäisrahamäärästä eduskunta päättää vuosittain valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä. Tätä rahamäärää voidaan käyttää myös sairauksien ehkäisemiseen sekä kuntoutusta ja sairauksien ehkäisyä koskevaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä tarvittaessa Kelan yhteistoimintasäätiöitten piiriin kuuluvien kuntoutuslaitosten ja muiden sellaisten laitosten, joita Kela on avustanut, perusparannuksista aiheutuviin menoihin ja näiden laitosten käyttöavustuksiin. Mainittakoon, että kaiken Kelan järjestämän ja rahoittaman yksilökohtaisen kuntoutukseen kokonaiskustannukset v. 2004 olivat 285,6 milj. €. Kasvua vuodesta 2002 vuoteen 2004 oli 30 %.

Työeläkekuntoutuksen kustannukset sisältyvät eläkevakuutusmaksuun ja jakautuvat osapuolten kesken, kuten eri eläkelaeissa on määritelty. Työeläkekuntoutuskustannukset olivat v. 2004 35,8 milj. € ja ne ovat kasvaneet tasaisesti vuodesta 2000 (20,9 milj. €) vuoteen 2004. Työeläkekuntoutuksessa kuntoutusajan toimeentuloturva muodostaa valtaosan kuntoutuskustannuksista. Vuonna 2004 kuntoutustoimenpiteiden osuus oli noin kuudennes kuntoutuksen kokonaiskustannuksista.

Eläketurvakeskuksen seurantatilastojen perusteella v. 2004 oli onnistuneen työelämäkuntoutuksen keskimääräinen kokonaiskustannus 17 965 €. Luku on saatu laskemalla yhteen kaikkien v. 2004 päättyneiden ohjelmien kokonaiskustannukset ja jakamalla se onnistuneiden ohjelmien määrällä. Onnistuneena pidettiin tapausta, jossa henkilö palasi takaisin työelämään. Kaikkien ohjelmien keskimääräinen kustannus oli 12 400 €.

Alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden keskimääräinen vuosikustannus v. 2004 oli puolestaan 11 700 €. Siten vakuutetun jatkaessa työssä maksaisi kuntoutus itsensä takaisin vajaassa kahdessa vuodessa, kun kuntoutuskustannuksia verrataan työkyvyttömyyseläkkeestä aiheutuviin kustannuksiin.

Tapaturma- ja liikennevakuutuksen kuntoutuskustannusten osalta ei ole mahdollista eritellä työelämässä olevien osuutta. Arvion perusteena ovat ammatillisen kuntoutuksen kustannukset, jotka olivat v. 2003 30,2 milj. €. Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on työelämään palaaminen. Lisäksi tapaturma- ja liikennevakuutus kustantaa toimintakykyä ylläpitävänä kuntoutuksena mm. laitoskuntoutusta, apuvälineitä ja asunnon muutostöitä. Suurin osa tästä kuntoutuksesta kohdistuu kuitenkin työelämän ulkopuolella oleviin henkilöihin.

Tapaturmavakuutuksen kuntoutuskustannukset kerätään työnantajien tapaturmavakuutusmaksuna. Liikennevakuutuksen kuntoutuskustannukset peritään lakisääteisen liikennevakuutusmaksun osana vakuutusvelvollisilta eli ajoneuvojen omistajilta tai haltijoilta.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# TYÖELÄMÄSSÄ TOIMIVIEN TYÖKYKY JA KUNTOUTUS

Valtiontilintarkastajat haluavat kiinnittää huomiota siihen, etteivät väestön terveydentilassa ja toimintakyvyssä tapahtuneet muutokset sellaisinaan ole tutkimusten mukaan heijastuneet parempana työssä jaksamisena ja jatkamisena. Suomalaisen työvoiman työkyvyttömyysriski esim. muihin Pohjoismaihin verrattuna on poikkeuksellisen suuri. Väestön ikääntyminen ja sitä seuraava sairastavuuden lisääntyminen asettavat suuria haasteita eläkeiän nostamistavoitteille. Eri toimijatahojen suunnitelmalliseen, toimivaan ja koordinoituun yhteistyöhön työkyvyttömyyden uhatessa onkin kiinnitettävä huomiota. Ikääntymisen ja kokemuksen arvostaminen on kuitenkin työyhteisölle tärkeä vahvuustekijä ja se vähentää samalla varhaiseläkkeelle lähtemistä harkitsevien määrää.

Työelämän kasvavat haasteet ja muutokset, kuten työsuhteiden epävarmuus ja määräaikaisuus, ikääntyminen, muutosten laajuus sekä ongelmat työn organisoinnissa ja henkilöstöjohtamisessa ovat uhka työhyvinvoinnille. Työpaikoilla on puutteita työssä selviytymisen seurannassa eikä menettelytapoja työkykyä koskevien asioiden hoitamiseksi ole riittävästi. Myöskään työterveyshuollolla ei ole riittävästi voimavaroja ennalta ehkäisevään työterveyshuoltoon, koska työterveyshuollossa toimivien työajasta kuluu edelleen liian suuri osa sairauksien hoitoon. Valtiontilintarkastajien mielestä henkisen kuormittavuuden lisääntyminen ja työuupumuksen kokemukset erityisesti kuntien työntekijöiden keskuudessa ovat huolestuttavia.

Valtiontilintarkastajat pitävät epäkohtana sitä, ettei valtakunnallisella tasolla ole käytettävissä systemaattisia tietoja työpaikkojen sairauspoissaoloista ja että asian aktiivinen ja kokonaisvaltainen seuranta on vain harvojen osalta kunnossa. Tieto sairauspoissaoloista on tärkeää, koska pitkittyvillä sairauspoissaoloilla on tutkitusti työelämästä syrjäyttävää vaikutusta. Sairauspoissaolojen kansallista seurantajärjestelmää sekä seurantaa työpaikoilla tulee kehittää ja tehostaa sekä työhön paluuta edistävät toimet käynnistää riittävän aikaisin työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi.

Nykyisellään varhaiskuntoutus ei toteudu valtion virastoissa suunnitellun mukaisesti, koska varhaiskuntoutus on ollut vähäistä ja useissa virastoissa sitä ei ole toteutettu lainkaan. Valtiontilitarkastajien mielestä tuleekin tehdä arvio varhaiskuntoutuksen toteutumisesta Kaiku-hankkeissa ja selvittää, miten työnantajavastuu on niissä toteutunut. Ongelmaksi on muodostunut mm. se, että pienillä työyhteisöillä ei ole voimavaroja toteuttaa Kaiku-hankkeita, koska esim. Kaiku-rahan hakuprosessi on liian työläs. Hakuprosessin yksinkertaistaminen sekä rahoituksen parempi kohdistaminen varhaiskuntoutukseen sen hallinnoimisen sijaan antaisi pienillekin työyhteisöille todelliset mahdollisuudet osallistua varhaiskuntoutukseen.

Uudistettu ammatillisen kuntoutuksen lainsäädäntö luo valtiontilintarkastajien mielestä aiempaa paremmat edellytykset ehkäistä työkyvyttömyyden syntyä ja työkyvyttömyyden alkamista sekä palauttaa menetetty työkyky. Onnistuneesta kuntoutuksesta hyötyy työntekijän ja työnantajan lisäksi koko yhteiskunta, kun sen avulla voidaan hillitä kasvavia eläkemenoja. Käytettävissä olevat seurantatiedot työeläkekuntoutuksen tuloksellisuudesta ovat valtiontilintarkastajien mielestä lupaavia. Kelan järjestämästä ammatillisesta kuntoutuksesta tai muusta kuntoutuksesta, jossa tavoitteena on työelämässä pysyminen tai työelämään pääseminen, ei ole vastaavia seurantatietoja. Valtiontilintarkastajien pitävät tärkeänä, että näidenkin toimenpiteiden tuloksellisuutta muun vaikuttavuuden lisäksi seurataan, etenkin kun niiden piiriin kuuluu moninkertainen määrä henkilöitä työeläkekuntoutukseen verrattuna. Kaiken kaikkiaan työelämässä toimiviin kohdistuvan kuntou-

tuksen kokonaiskustannusten arvioidaan olevan n. 220 milj. € vuodessa.

Käytännön työssä näyttää keskeinen ongelma olevan, että työntekijän kuntoutustarve havaitaan tai siihen reagoidaan liian myöhään. Työpaikalla ja työterveyshuollossa ei ole riittävästi keinoja hoitaa työssä selviytymisen ongelmia eikä kaikkia kuntoutuspalvelujen mahdollisuuksia tunneta. Työnantajalla ja työntekijällä saattaa lisäksi olla virheellisiä käsityksiä kuntoutuksen sisällöstä, valintakriteereistä sekä kuntoutuksen hyödyistä, mikä on hankaloittanut kuntoutusryhmien muodostamista esim. ASLAK®-kuntoutuksen osalta. Uuden tyyppisiä toimintamalleja tarvitaan erityisesti työssä todetun uupumisen ja mielenterveyden ongelmien hoitamiseksi. Kuntoutuspalveluja tulisi pyrkiä valtiontilintarkastajien mielestä uudistamaan siten, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin nykyelämän ja työelämän tarpeita.

Lopuksi valtiontilintarkastajat haluavat nostaa esille ammatillisen kuntoutuksen yhteistyö- ja työnjakokysymykset. Osan kuntoutuksesta saattaa järjestää työeläkelaitos ja osan Kela. Vastuunjaon selkeyttämispyrkimyksistä huolimatta on käytännön työssä edelleen työnjako-ongelmia ja epätietoisuutta oikeasta kuntoutustahosta. Tämä voi hidastaa asianmukaiseen kuntoutukseen ohjautumista ja kuntoutuksen käynnistymistä sekä vaikuttaa kuntoutuksen onnistumiseen.

## Kotoutumiskoulutuksen toimivuus

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen toimivuutta tilanteessa, jossa maahanmuuttajien määrät ovat jatkuvasti kasvaneet. Kotoutumiskoulutuksen onnistumisella on tärkeä merkitys maahanmuuttajien kotoutumisessa suomalaiseen yhteiskuntaan ja maahanmuuton myönteisten vaikutusten syntymisessä. Valvonnassa arvioidaan, minkälaisia ongelmia ja kehittämistarpeita kotoutumiskoulutukseen liittyy koulutuksen jatkokehittämistä silmällä pitäen.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvityksen työministeriön ohella kolmelta TE-keskukselta (Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Kaakkois-Suomi), viideltä työvoimatoimistolta (Helsinki, Vantaa, Tampere, Oulun seutu ja Lappeenranta), neljältä kaupungilta (Helsinki, Vantaa, Tampere ja Pori), Suomen Kuntaliitolta, opetusministeriöltä, Opetushallitukselta, Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä (SAK) ja toimihenkilöjärjestö STTK:lta.

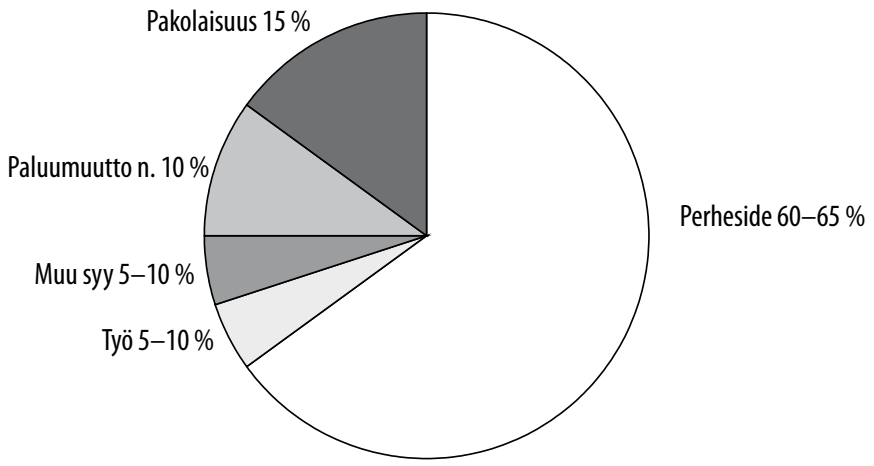
Tämän kertomusosuuden on valmistellut ylitarkastaja Arto Mäkelä ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.10.2005.

### Maahanmuutto, kotoutuminen ja kotoutumiskoulutus

*Ulkomaalaisten määrä ja työllistyminen*

Suomessa asui vuoden 2004 lopussa 108 346 ulkomaan kansalaista, mikä on 2,1 % koko väestöstä. Työvoimaan heistä kuului n. 50 100 eli 46 %. Sekä määrällisesti että suhteellisesti tarkastellen ulkomaalaisten määrät ovat olleet koko ajan nousussa. Esimerkiksi v. 1990 ulkomaalaisia oli n. 26 300, mikä vastasi tällöin n. 0,5 %:a väestöstä. Suurin osa (43 %) ulkomaalaisista asuu pääkaupunkiseudulla.

Vuonna 2004 Suomeen muutti n. 20 300 henkilöä. Määrä on 2 500 edellisvuotta suurempi ja samalla suurin itsenäisyytemme aikana. Tilastokeskuksen arvion mukaan maahanmuutto kasvaa v. 2005 edelleen jonkin verran. Vuosina 2002–04 muutettiin selvästi eniten Uudellemaalle. Seuraavaksi eniten muutettiin Varsinais-Suomeen, Pirkanmaalle ja Pohjois-Pohjanmaalle. Vähiten muutettiin Keski-Pohjanmaalle, Kainuuseen ja Etelä-Pohjanmaalle. Vuonna 2004 netto maahanmuutto oli n. 6 700.




**Kuvio 19. Arvio ulkomaalaisten Suomeen muuton syistä 1990- ja 2000-luvuilla (lähde: työministeriö)**

Maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten työttömyysaste on pysynyt korkeana (v. 2002–004 n. 28 %). Vuoden 2004 aikana työvoimatoimistoissa oli yhteensä 37 600 ulkomaalaista työnhakijaa. Kansalaisuuden mukaan suurimmat työnhakijaryhmät olivat Venäjän ja Viron kansalaiset, joita oli n. 43 % kaikista ulkomaalaisista työnhakijoista. Seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat irakilaiset, somalialaiset, entisen Jugoslavian alueelta muuttaneet, iranilaiset, turkkilaiset, thaimaalaiset, vietnamilaiset ja ruotsalaiset. Kaiken kaikkiaan kyse on varsin heterogeenisesta ryhmästä. Esimerkiksi Helsingin työvoimatoimiston ulkomaalaiset työnhakijat edustivat n. 140 kansalaisuutta.

Syitä maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten vähäiseen työmarkkinoille osallistumiseen on arvioitu olevan useita. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että maahanmuuton syyt ovat usein olleet muita kuin suoranaisesti työntekoon liittyviä. Suuri osa ulkomaalaisista on lapsia kotona hoitavia äitejä sekä muita kuin työikäisiä. Ulkomaalaisten ammattiosaaminen, kielitaito ja muut työmarkkinoilla tarvittavat taidot usein ovat olleet riittämättömiä tai eivät ole vastanneet työmarkkinoiden tarpeita. Työmarkkinoilla on myös esiintynyt ennakkoluuloja ulkomaalaisten palvelukseen ottamisen suhteen. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että maahanmuuttajilla on kantaväestöön verrattuna enemmän vaikeuksia päästä koulutustaan vastaaviin työpaikkoihin. Muutamassa selvityksessä on arvioitu maahanmuuttajien työllisyystilanteen paranevan mm. taloudellisen kasvun, väestön ikääntymisen sekä tiettyjen alojen ennustettavissa olevan työvoimapulan myötä.

### *VATT:n tutkimus*

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) tutki helmikuussa 2005 julkaistussa selvityksessä 1990-luvulla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille sekä heidän maksamiaan välittömiä veroja ja saamiaan tulonsiirtoja (1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot, työpoliittinen tutkimus 2005). Maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia ei ollut Suomessa aikaisemmin tutkittu.

VATT-tutkimuksen mukaan Suomeen vuosina 1989–2000 pysyvästi muuttaneiden ulkomaalaisten työllisyys parani keskimääräisesti katsoen voimakkaasti Suomessa asutun ajan kuluessa. Erityisesti lähialueilta kuten Virosta ja Venäjältä sekä OECD-maista tulleet maahanmuuttajat kiinnittyvät yleensä nopeasti suomalaisille työmarkkinoille. Myös humanitaarisista syistä maahan tulleiden työhön pääsy on yleensä nopeampaa kuin on oletettu. Maahanmuuttajien Suomessa hankkima koulutus on selvässä yhteydessä parempiin työllistymismahdollisuuksiin. Työllisyyden parantuessa myös maahanmuuttajien ansiotulot ja samalla heidän maksamansa verot keskimäärin kasvavat. Tulonsiirrot puolestaan kääntyvät monesti laskuun neljän ensimmäisen Suomessa asutun vuoden jälkeen. Tutkimuksen tulokset noudattelevat muissa Euroopan maissa saatuja tuloksia muuttajien sopeutumisen ja heidän aiheuttamiensa taloudellisten vaikutusten osalta. Nuoret, koulutetut ja maassa pitkäaikaisesti asuvat muuttajat tuovat mukanaan varsin suuria yhteiskunnallisia nettohyötyjä.

VATT-tutkimuksen mukaan väestön ikääntyminen luo merkittäviä sopeutumispaineita suomalaisille työmarkkinoille tulevien vuosikymmenten aikana. Ainakin joillakin toimialoilla on varauduttava työvoimapulaan suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Maahanmuutto on yksi mahdollinen vastaus ikääntyvän väestön luomaan taloudelliseen haasteeseen. Maahanmuutto on kuitenkin osa ratkaisua vain siinä tapauksessa, että Suomeen muuttaa työmarkkinoiden tarvitsemia maahanmuuttajia, jotka työllistyvät. Mikäli maahanmuuttajat sen sijan lisäisivätkin työttömyyttä tai hyvinvointipalvelujen tarvetta, julkisen sektorin kohtaama rasitus kasvaisi. Ratkaisut mahdollisista maahanmuuton lisäävistä toimista on tehtävä tilanteessa, jossa yhtäältä kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen kasvattaa potentiaalisten maahanmuuttajien määrää ja toisaalta Euroopan ikääntyminen kiristää maiden välistä kilpailua osaavista maahanmuuttajista. Yksi tutkimuksen keskeisiä havaintoja on se, että aihepiiriin sisältyy huomattavaa jatkotutkimuksen tarvetta.

### *Maahanmuuttopoliittinen ohjelma*

Työministeriö asetti v. 2004 työryhmän valmistelemaan ehdotusta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Kesällä 2005 valmistuneessa ohjelmaehdotuksessa pääpaino on työperusteisen maahanmuuton edistämisessä. Muita keskeisiä teemoja ovat opastusjärjestelmän luominen, maahanmuuttajien kotouttamisjärjestelmän tehostaminen sekä etnisten suhteiden parantaminen. Tavoitteena on edistää moniarvoisen, monikulttuurisen ja syrjimättömän yhteiskunnan kehittymistä ja siten tukea Suomen kansainvälistymistä ja parantaa kansainvälistä kilpailukykyä.

Ohjelmaehdotuksen mukaan tulevaan työvoiman niukkuuteen ja osaamisvajeeseen vastaamiseksi tulee muiden toimien ohella mm. edistää myös työperusteista maahanmuuttoa. Tällöin on otettava huomioon lupajärjestelmän kehittäminen sekä työvoiman että elinkeinonharjoittajien mutta myös opiskelijoiden ja perheenjäsenten osalta. Työvoiman maahanmuuttoon liittyy kiinteästi työelämään ja yhteiskuntaan opastaminen ja kotouttaminen, koska tavoitteena on turvata mahdollisuudet myös osallisuuteen, perheeseen, oikeudenmukaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen.

Ohjelmaehdotuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että kaikissa alhaisen syntyvyyden teollisuusmaissa yhä suurempi mielenkiinto kohdistuu työperusteiseen maahanmuuttoon. Työvoiman maahanmuuton avulla katsotaan osin voitavan lievittää työvoiman vähenemisen mahdollisesti aiheuttamia häiriöitä työmarkkinoilla. Yksin maahanmuutolla ei kuitenkaan voida ratkaista odotettavissa olevien työmarkkinoiden rakenneongelmia. Suomessa on tärkeää mm. huolehtia työmarkkinoilla jo olevan työvoiman sekä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien nykyistä laajemmasta työhön osallistumisesta sekä työn tuottavuuden nostamisesta. Ohjelmaehdotuksen mukaan työperusteisen maahanmuuton avulla voidaan laajentaa Suomen osaamispohjaa, jota väestön ikääntyminen eri alueilla uhkaa kaventaa. Maahanmuuttajia ei kuitenkaan tarvita vain osaavaksi työvoimaksi Suomessa toimivien yritysten palvelukseen vaan myös uuden yritystoiminnan käynnistäjiksi, työllistäjiksi ja globaalien verkostojen ylläpitäjiksi.

### *Kotouttamislaki*

Laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (kotouttamislaki 493/1999, voimaan 1.5.1999) säädetään maahanmuuttajien kotoutumista edistävistä toimenpiteistä. Lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Kotouttamislain perusteella toteutettavien toimenpiteiden kautta pyritään tarjoamaan maassa oleskelun alkuvaiheessa mahdollisuudet hankkia suomalaisen yhteiskunnan aktiivisen ja tasavertaisen jäsenen valmiuksia. Tavoitteena on myös parantaa työikäisten maahanmuuttajien sijoittumista työmarkkinoille.

Keskeisiä välineitä maahanmuuttajan kotouttamisessa ovat paikallistasolla laadittava kotouttamisohjelma ja yksilötasoinen kotouttamissuunnitelma. Kotouttamisohjelma sisältää suunnitelman tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kotoutumissuunnitelmassa kunta, työvoimatoimisto ja maahanmuuttaja sopivat maahanmuuttajan ja hänen perheensä kotoutumista edistävistä toimenpiteistä, joita viranomaiset sitoutuvat järjestämään ja maahanmuuttaja toteuttamaan. Tavoitteena on, että maahanmuuttaja suunnitelman avulla hankkisi työelämässä, koulutuksessa ja muussa yhteiskunnallisessa osallistumisessa tarvittavia valmiuksia ja että kotoutumista edistävät toimenpiteet ajoittuisivat Suomessa asumisen alkuvaiheeseen. Enintään kolmeksi vuodeksi laadittavan kotoutumissuunnitelman toteutuksen tueksi myönnetään maahanmuuttajille erityinen kotoutumistuki.

### *Hallituksen selonteko ja eduskunnan vastaus*

Hallitus antoi eduskunnalle 31.5.2002 selonteon kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 5/2003 vp), kuten eduskunta oli lakia säädettäessä edellyttänyt. Hallituksen mukaan selonteon valmistumisaikaan ei johtopäätöksiä lain vaikuttavuudesta vielä voinut tehdä. Kun vastuu kotoutumista edistävistä toimenpiteistä jakaantuu usean eri viranomaisten kesken, olivat sekä toimintakäytäntöjen kehittäminen että eri viranomaisten yhteistyön edistäminen monessa suhteessa vielä kesken. Lainsäädännön muutosehdotusten

lisäksi selonteossa esitettiin kuitenkin lukusia käytännön toimenpiteisiin tai toimintatapoihin liittyviä kehittämisehdotuksia. Valtionhallinnon vastuulla olevista ehdotuksista keskeiseksi ja kiireellistä toteuttamista edellyttäväksi nostettiin kotoutumiskoulutukseen liittyvät ehdotukset.

Eduskunta yhtyi (EK 39/2002 vp – VNS 5/2002 vp, HaVM 20/2002 vp) pääosin hallituksen selonteon kehittämistä koskeviin ehdotuksiin. Kotouttamislaki on toimeenpanossa ilmenneistä ongelmista huolimatta jäntevöittänyt viranomaistoimintoja. Lain toimeenpanon keskeisiä ongelmia näyttää olevan riittävän selkeän ja johdonmukaisen tehtäväjaon sekä koordinaation puute eri viranomaisten kesken. Toisaalta selonteosta näyttäisi välittyvän tilanteesta ainakin osaksi liian positiivinen kuva. Koska kotouttamislain tavoitteiden saavuttaminen on pitkäjänteinen prosessi ja työ on vielä alkuvaiheessa, edellytti eduskunta, että sille annetaan uusi selonteko vuoden 2007 loppuun mennessä ja sitä ennen vuoden 2005 loppuun mennessä eduskunnan hallintovaliokunnalle selvitys kotouttamiseen liittyvistä rahoitusta sekä valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista kysymyksistä. Eduskunta on pitänyt lähtökohtana, ettei kotouttamislain toimeenpano lisää kuntatalouden rasitteita.

Selonteossa todettiin, että kehittämisehdotuksia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vuoden 2003 kuluessa. Muutosehdotuksia valmisteltiin työministeriön 8.5.2003 asettamassa työryhmässä. Vuoden 2005 alussa eduskunnalle annettuun kotouttamislain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 280/2004 vp) muutokset eivät kuitenkaan sisältyneet, koska toimeenpanon rahoittamista koskevat neuvottelut olivat kesken. Mainitun lakimuutoksen keskeiseksi tavoitteeksi jäi saattaa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu neuvoston direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Työministeriön mukaan laajempi kotouttamislain muutoksia käsittelevä muutosesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2005. Esityksen tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista. Samoin tarkoitus on selkeyttää viranomaisten työnjakoa ja vastuita kaikilla hallinnon tasoilla.

Työministeriön mukaan se on v. 2005 tehnyt Stakesin ja VATT:n kanssa sopimukset maahanmuutosta aiheutuvien kustannusten selvittämiseksi. Näiden perusteella on tarkoitus antaa selvitys hallintovaliokunnalle vielä vuoden 2005 aikana. Todettakoon, että kuntien taholla kyseisen selvityksen tekemistä on pidetty varsin tarpeellisena. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että valtaosaltaan kuntien rahoittaman ns. rinnasteisen koulutuksen kasvu on johtanut kuntien kasvavaan järjestämis- ja rahoitusvastuuseen maahanmuuttajien koulutuksessa. Ottaen huomioon kuntatalouden nykyisen tilanteen tätä kehitystä ei Kuntaliiton mukaan voi pitää hyväksyttävänä eikä kestävänä.

### *Kotoutumiskoulutus*

Kotoutumissuunnitelmien edellytetään sisältävän kattavasti sellaisia toimenpiteitä, jotka edistävät kotoutumista ja niveltyvät yhteisesti sovittuun palvelukokonaisuuteen. Keskeinen väline näiden taitojen saavuttamiseksi on kotoutumiskoulutus, jota järjestetään sekä työvoimapoliittisena että omaehtoisena koulutuksena. Työvoimapoliittisesta kotoutumiskoulutuksesta käytetään yleisesti nimitystä maahanmuuttajakoulutus.

Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksesta antaman suosituksen (OPH 9/2001) mukaan kotoutumiskoulutuksen tehtävänä on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, että hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. Koulutuksen tavoitteena on edistää ja tukea aikuisten maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan antamalla heille sellaiset tiedolliset ja taidolliset valmiudet, että he pystyvät tekemään omaa elämäänsä ja mahdollisen perheensä elämää koskevia suunnitelmia ja valintoja.

Työministeriön mukaan kotoutumiskoulutuksessa on kysymys kolmen vuoden kotoutumisaikana järjestettävästä koulutuksesta. Koulutus on tarkoitettu ensisijaisesti työttöminä työnhakijoina oleville maahan-

muuttajille, jotta he voisivat sijoittua suoraan työhön tai ammattiin johtavaan koulutukseen. Koulutus on kokopäiväistä opiskelua ja sen sisällöissä painottuvat suomen ja ruotsin kielen opintojen ohella suomalaisen yhteiskunnan ja työelämätiedon vahvistaminen. Opiskelijavalinnoissa ovat etusijalla kotoutumissuunnitelmien piirissä olevat maahanmuuttajat. He ovat pääasiassa Suomeen avioituneita, pakolaisia ja paluumuuttajia. Kotoutumiskoulutukseen valittavien kirjo on kaiken kaikkiaan laaja, vaihdellen luku- ja kirjoitustaidottomista akateemisen tutkinnon suorittaneisiin.

Kotoutumiskoulutus voi olla työvoimapoliittista koulutusta, ns. omaehtoista eli kunnan opetus- ja sivistystoimen järjestämää koulutusta tai ammatillisiin opintoihin valmistavaa koulutusta. Kotoutumiskoulutus ei voi olla ammatillista tai tutkintoon johtavaa, mutta sen sijaan siinä tulee työministeriön mukaan olla ammatillisia elementtejä (esim. työelämän kieliharjoittelua, työelämään tutustumista jne.). Työministeriö kiinnittää huomiota siihen, että maahanmuuttajille on olemassa kotoutumiskoulutuksen jälkeen muuta, erikseen maahanmuuttajille tarkoitettua ammatillista tai ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta. Lisäksi maahanmuuttajia pyritään sijoittamaan yleiseen, valtaväestölle tarkoitettuun työvoimapoliittiseen koulutukseen heti, kun heillä on siihen tarvittava kielitaito.

Suhteessa työvoimakoulutukseen opetushallinnon hallinnoimaa koulutusta kutsutaan usein omaehtoiseksi koulutukseksi. Silloin korostuu koulutuksen se piirre, että siihen opiskelijat hakeutuvat omaehtoisesti vapaan hakeutumisoikeuden perusteella. Työhallinto voi rinnastaa eräät tällaiset koulutukset maahanmuuttajien kohdalla omaan kotoutumiskoulutukseensa, mikä merkitsee sitä, että opiskelijalle voidaan toimeentulon turvaamiseksi maksaa työvoimakoulutuksen etuudet. Tällöin puhutaan ns. rinnasteisesta koulutuksesta. Kotouttamislain antama mahdollisuus laajentaa koulutus omaehtoisen koulutuksen puolelle on mahdollistanut työministeriön mukaan maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden ja resurssien huomioonottamisen kotoutumisessa. Käytettävissä on periaatteessa kaikki paikkakunnalla tarjolla oleva ei-ammatillinen koulutus, josta voidaan joustavasti rakentaa henkilölle soveltava koulutuskokonaisuus.

Maahanmuuttajakoulutusta voidaan hankkia mm. ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta, korkeakouluilta ja yliopistoilta sekä muilta sopivilta yksityisten koulutuspalvelujen tuottajilta. Rinnasteisen koulutustarjonnan puolella esim. pääkaupunkiseudulla aikuislukiot, kansalais- ja työväenopistot ja eräät yhdistykset ja järjestöt ovat lisänneet lähinnä suomen kielen opiskelumahdollisuuksia.

### *Työvoimatoimistojen asiakkaina olevien maahanmuuttajien osallistuminen kotoutumistoimenpiteisiin*

Työvoimatoimistoissa oli v. 2004 enintään kolmen vuoden kotoutumistuen piirissä 10 445 maahanmuuttaja-asiakasta. Kotoutumissuunnitelma tehtiin yhteensä 5 423 henkilölle, joista ensimmäisen kerran suunnitelman piiriin tulleita oli 3 048. Kotoutujista naisia oli 59 % ja alle 25-vuotiaita 21 %. Kotoutumistuen piirissä olevista 8 727 (87 %) oli osallistunut työvoimapoliittisiin aktiivitoimenpiteisiin. Heistä kotoutumiskoulutukseen oli osallistunut lähes 8 000 henkilöä eli 91 %. Omaehtoisen, työvoimakoulutukseen rinnastettavan koulutuksen osuus samoin kuin avoimille työmarkkinoille sijoittuminen (sijoittumisia voi yhden henkilön kohdalla olla vuoden kuluessa useita) ovat kasvaneet jatkuvasti.

**Taulukko 21. Kotoutustuen piirissä olevat ja heidän osallistumisensa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin ja sijoittuminen avoimille työmarkkinoille v. 2000–04, hlöä**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Kotoutumistuen piirissä vuoden aikana** | 7 799 | 8 601 | 9 096 | 10 000 | 10 445 |
| **Vuoden aikana ensimmäistä kertaa laaditut kotoutumissuunnitelmat** | 3 748 | 5 871 | 3 807 | 3 058 | 3 048 |
| **Työvoimapoliittiset toimenpiteet:** | 5 896 | 6 463 | 7 152 | 8 248 | 8 727 |
| **– Työvoimapoliittisessa koulutuksessa** | 5 413 | 5 871 | 6 610 | 6 589 | 7 978 |
| **– Työvoimakoulutukseen rinnastettavassa koulutuksessa** | 813 | 1 344 | 1 526 | 2 522 | 3 571 |
| **– ESR-rahoitteisissa toimenpiteissä (koulutus, kuntoutus, työharjoittelu)** | 628 | 671 | 712 | 617 | 416 |
| **– Työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa** | 1 038 | 1 185 | 1 478 | 1 743 | 2 166 |
| **– Ammatinvalinnan tai kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuneet** | 63 | 73 | 78 | 54 | 42 |
| **– Sijoittautumiset avoimille työmarkkinoille** | 3 077 | 3 311 | 4 046 | 5 033 | 5 504 |

Lähde: Työministeriö

Työministeriön mukaan työhallinto on viime vuosina panostanut voimakkaasti maahanmuuttajien koulutuksen volyymien lisäämiseen. Ministeriön mukaan viime vuosina kotoutumiskoulutukseen käytetty työvoimapoliittisen koulutuksen määräraha on ollut riittävä, mutta maahanmuuttajien määrien alueellinen vaihtelu aiheuttaa jonkin verran ongelmia koulutukseen pääsyssä. Vuonna 2004 valmentavan työvoimakoulutuksen hankintaan (mom. 34.06.51, Työllistämis- koulutus- ja erityistoimet) oli käytettävissä yhteensä n.48,1 milj. €. Siitä käytettiin kotoutumiskoulutukseen 19,5 milj. € (v. 2003 yhteensä 18,7 milj. €). Vuonna 2004 Kela maksoi kotoutumistukea 5 785 työvoimapoliittiseen koulutukseen osallistuneelle yhteensä n. 17, 3 milj. €. Työvoimakoulutukseen rinnastettavaan koulutukseen osallistuneille 3 571 henkilölle maksettiin kotoutumistukea ylläpitokorvauksineen yhteensä 10, 8 milj. €.

## Kotoutumiskoulutuksen kehittämistarpeita

Kotoutumiskoulutuksen ongelmia ja kehittämistarpeita on käsitelty kahdessa vuoden 2005 alussa valmistuneessa selvityksessä. Työministeriö asetti 21.8.2003 maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen työryhmän (jatkossa työryhmä), jonka keskeisenä tehtävänä oli selkiyttää opetus- ja työhallinnon välistä yhteistyötä ja vastuunjakoa liittyen aikuisten kotoutumisaikaisen koulutuksen ajoitukseen, sisältöön, kestoon ja rahoitukseen sekä laatia ratkaisuehdotuksia mahdollisiin ongelmiin. Työryhmän raportti (Yhteistyössä kotouttamiskoulutusta kehittämään; työ- ja opetushallinnon työryhmän raportti, työhallinnon julkaisu 351/2005) valmistui helmikuussa 2005. Samaan aikaan arvioitiin työministeriön tilaamassa tutkimuksessa (jatkossa tutkimus) maahanmuuttajien kotouttamiskoulutusta – sen toimeenpanoa, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (Kannattaako kotouttamiskoulutus, Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen arviointi; työpoliittinen tutkimus 267/2005).

Sekä tutkimuksessa että työryhmän arviossa on päädytty melko myönteiseen yleisarvioon. Kotoutumiskoulutuksen sisällön, siinä käytettyjen menetelmien ja sen erilaisten toteuttamismuotojen on katsottu vastaavan melko hyvin maahanmuuttajien enemmistön tarpeita. Molemmissa on kuitenkin nostettu esille suuri määrä erilaisia ongelmakohtia, jotka ovat haitanneet kotoutumiskoulutuksen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Työryhmä on esittänyt ongelmien poistamiseksi kaikkiaan n. 70 toimenpide-ehdotusta. Tutkimuksessa on puolestaan esitetty 11 laajempaa ja mm. kotoutumiskoulutuksen rakenteeseen ja koulutukselle asetettujen tavoitteiden muuttamiseen liittyvää kehittämissuositusta.

Työministeriöltä saadun tiedon mukaan tutkimuksen ja työryhmän kehittämisehdotuksia ei ole juurikaan sisällytetty syyskaudella 2005 annettavaan lakiehdotukseen kotouttamislain muuttamisesta, koska valtaosa niistä on järjestettävissä ilman lainsäädännön muutosta mm. viranomaisyhteistyötä ja

toimintakäytäntöjä kehittämällä. Osa kehittämistoimenpiteistä on ministeriön mukaan jo käynnistetty opetushallinnon ja työhallinnon kesken. Opetushallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että jos konkreettisia muutoksia halutaan saada aikaiseksi, tulisi esitettyjä toimenpide-ehdotuksia lähteä toteuttamaan käytännön tasolla. Yleisesti tarkastellen nyt saaduissa selvityksissä on pääsääntöisesti kiinnitetty huomiota samoihin ongelmiin ja kehittämistarpeisiin, mitkä työryhmässä tai tutkimuksessa on nostettu esille. Muutamissa selvityksissä kotoutumiskoulutuksen kokonaisarvio on ollut kuitenkin kriittisempi ja myös eräiden osa-alueiden osalta kritiikki on ollut voimakkaampaa.

### *Järjestelmän selkeys*

Tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että kotoutumiskoulutus koostuu joukosta erilaisia koulutusmuotoja ja toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan aikuisten maahanmuuttajien koulutustarpeisiin ja joilla edistetään kotoutumisprosessin käynnistymistä. Haasteita kotoutumiskoulutukselle, koulutuksen järjestäjille ja koulutukseen osallistujille asettaa erityisesti se, että kyseessä ovat koulutustaustoiltaan varsin heterogeenisen ryhmän erilaiset ja yksilölliset koulutustarpeet sekä -tavoitteet. Tällä on vaikutuksensa myös sille, että koulutusmuodoista ja toimenpiteistä muodostuu melko monitahoinen ja vaikeaselkoinen verkosto, jonka hahmottamista erityisesti maahanmuuttajaa ajatellen voidaan pitää melko monimutkaisena. Tutkimuksen mukaan kotoutumiskoulutusjärjestelmää tulisi olennaisesti yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa. Kotoutumiskoulutus tulisi myös integroida nykyistä kiinteämmin osaksi kansallista koulutusjärjestelmää.

Myös muutamissa selvityksissä on pidetty nykyistä järjestelmää sekavana, monimutkaisena ja vaikeana niin hallinnollisesti kuin terminologisestikin. Erilaisten koulutusmuotojen ja rinnakkaisten koulutuksenjärjestämistapojen ja rahoituskanavien samanaikaisuus hädin tuskin avautuu kotoutumiskoulutuksen asiantuntijaviranomaisille – koulutuspalveluiden asiakkaista puhumattakaan. Ongelmaa syventää käsitteiden epäselvyys.

### *Yhteistyö ja kuntien toiminta*

Kotoutumiskoulutuksen toteutuksessa ja kehittämisessä on nähty selviä yhteistyön tehostamistarpeita. Muun muassa työryhmä on toimenpide-ehdotuksissaan esittänyt useita kehittämisehdotuksia, joiden mukaisesti työhallinnon ja opetushallinnon yhteistyötä tulisi kehittää niin paikallistasolla kuin keskushallinnossakin.

Kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Selvityksistä käy ilmi, että kotoutumiskoulutuksen tarjonta on eri puolilla maata erilaista ja eritasoista, minkä seurauksena maahanmuuttajan mahdollisuudet päästä tarvettaan vastaavan koulutukseen ovat vaihdelleet alueellisesti. Koulutuksen järjestämisen vaikeudet on usein yhdistetty pienien kuntien toimintaan. Kuntien toimintaa pitäisi kuitenkin kehittää myös sellaisissa kunnissa, joissa maahanmuuttajien määrät ovat suuremmat. Tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että kunnat ovat kritisoineet resurssien riittämättömyyttä. Toisaalta tutkimuksessa on myös todettu, että kuntien aktiivisuus kotouttamistoimenpiteissä vaihtelee varsin suuresti. Työministeriö on puolestaan todennut, että kunnissa on suuria eroja sen suhteen, miten maahanmuuttajia neuvotaan koulutuksellisissa valinnoissa.

Vaikka kotouttamislaissa edellytetään kunnan ja työvoimatoimiston laativan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma yhdessä kotoutujan kanssa, yhteistyökäytännöt vaihtelevat huomattavasti eri alueilla. Usein suunnitelmien teko jää vain työvoimatoimiston vastuulle. Koska kunnan sivistystoimi on usein jäänyt kotoutumissuunnitelmien ja myös -ohjelmien laatimisen ulkopuolelle, alueen maahanmuuttajille tarjottavan koulutuksen koordinointi ja suunnittelu on ollut vaikeaa. Työryhmän mukaan maahanmuuttajien koulutuksen kannalta olisi tärkeää laatia kotoutumissuunnitelmat kuntien sosiaali- ja sivistystoimen sekä työhallinnon yhteistyönä. Sosiaalitoimen osaaminen liittyy ihmisen kokonaisvaltaiseen elämäntilanteeseen ja toiminnan perusedellytysten turvaamiseen.

Opetushallituksen mukaan koulutettavien heterogeenisuus ja heidän tarpeidensa erilaisuus vaativat kaikkien hallinnon-

alojen yhteistyötä ja selkeätä vastuunjakoa. Joissakin kunnissa ja alueilla yhteistyö työhallinnon ja opetustoimen välillä sujuu erittäin hyvin. On myös kuntia, joissa aikuisten maahanmuuttajien koulutuksen järjestäminen ja kokonaissuunnittelu ovat jääneet vähälle huomiolle. Osittain tähän on syynä se, että työhallinto vastaa aikuisten maahanmuuttajakoulutukseen suunnatuista resursseista ja sillä on päätösvalta niiden käytöstä. Opetushallinnon rahoittaman koulutuksen tarjonta on pitkälti riippuvainen eri oppilaitoksien omasta kiinnostuksesta ja halusta järjestää koulutusta maahanmuuttajille. Tällaisessa tilanteessa alueellinen, yhteinen koulutussuunnittelu ja ennakointi ovat Opetushallituksen mukaan hankalia toteuttaa. Myös muutamissa muissa selvityksissä on pidetty koko järjestelmän rakenteellisena ongelmana kotoutumiskoulutuksen resurssien painottumista työvoimapoliittiseen näkökulmaan, jolloin maahanmuuttajien muut olosuhteet ja elämäntilanne ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Useassa selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että viranomaisten ja kotoutumiskoulutusta järjestävien tahojen yhteistyötä tulisi parantaa. Esimerkiksi nykyisin kouluttajat eivät saa tietoonsa kotoutumissuunnitelmaan liittyviä tietoja, jollei koulutettava itse niitä aktiivisesti tuo esille. Joillakin alueilla koulutusta järjestäviä tahoja saattaa olla runsaastikin, mutta viranomaiset ovat kokeneet ongelmana puutteet niiden koordinoinnissa. Työministeriön mukaan tärkeää olisi pohtia, miten koulutuksen tarjonta on järjestetty paikallisesti ja onko siellä tarjolla erityyppistä koulutusta. Ministeriön mukaan suurimmassa osassa Suomea on kattava koulutusverkko, jolla oletettavasti on resursseja ja osaamista tarjota maahanmuuttajille tarpeellista koulutusta. Toiminta tulisi kuitenkin koordinoida alueellisesti ja paikallisesti.

Kuntaliiton käsityksen mukaan kuntien maahanmuuttajille järjestämän koulutuksen tarjonta ei riipu oppilaitoksen aktiivisuudesta tai kiinnostuksesta vaan resursseista. Kotoutumiskoulutuksen keskeisenä ongelmana Kuntaliitto on pitänyt resurssien ja toiminnan epätasapainoa. Kuntaliiton mukaan olisi erittäin tärkeää käynnistää selvitys maahanmuuttajien koulutuksen määrällisestä ja sisällöllisestä tarpeesta. Lisäksi tulisi selvittää, mikä taho tosiasiassa järjestää ja resursoi kotoutumiskoulutusta.

Opetushallituksen mukaan tarkoituksenmukaisen resurssien jaon kannalta ja suunnitelmallisuuden lisäämiseksi tulisi lisätä eri maahanmuuttajaryhmien tilanteen tarkempaa analysointia ja seurantaa. Opetushallitus on tehnyt tilastokeskuksen kanssa juuri sopimuksen, jonka avulla tullaan saamaan tarkempaa tietoa koulutukseen osallistuvien maahanmuuttajien taustoista.

### *Kotoutumiskoulutuksen kohdentuminen*

Tutkimuksen ja työryhmän mukaan kotoutumiskoulutuksen sisältö, siinä käytetyt menetelmät ja sen erilaiset toteuttamismuodot vastaavat yleisesti tarkastellen melko hyvin maahanmuuttajien enemmistön tarpeista. Tässä enemmistöllä on tarkoitettu niitä työttömäksi työnhakijoiksi ilmoittautuneita maahanmuuttajia, joilla on suhteellisen hyvät edellytykset uuden kielen ja uusien taitojen oppimiseen maahanmuuttoprosessin alkuvaiheessa. Heillä on usein hyvä peruskoulutus tai ammatillinen koulutus ja he ovat ehkä opiskelleet jo aiemmin vieraita kieliä. Sen sijaan joidenkin työttömäksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden erityisryhmien opetuksen toteutusta ja menetelmiä tulisi selvästi kehittää. Kyseisillä ryhmillä on tarkoitettu mm. oppimisvaikeuksista kärsiviä, vajaakuntoisia, peruskouluiän ylittäneitä nuoria sekä luku- ja kirjoitustaidottomia.

Ongelmallisena on pidetty mm. sitä, että oppimisvaikeuksia on vaikea tunnistaa. Oppimisvaikeudet tulevat esiin usein kesken koulutuksen ja välineet ongelman ratkaisemiseen ovat vielä puutteellisia. Toisaalta opiskelua haittaava vajaakuntoisuus ilmenee usein vasta, kun opinnot eivät etene toivotulla tavalla. Tehostettuja erityistoimenpiteitä tarvitsevat myös peruskouluiän ylittäneet nuoret, joilla ei ole peruskoulutodistusta eikä siten jatko-opintokelpoisuutta. Toinen samanlainen ryhmä ovat nuoret, jotka ovat tulleet maahan kesken yläasteen kouluopintojen, käyneet muutaman vuoden koulua Suomessa ja saaneet peruskoulun päästötodistuksen, mutta heillä ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollisuutta jatko-opintoihin. Nuorten ohella myös mm. luku- ja kirjoitustaidottomat on nimetty kotoutumiskoulutuksen väliinputoajaryh-

mäksi. Koulutustarjonta ei ole riittävää, eikä opetusmetodeja ole systemaattisesti kehitetty tälle kohderyhmälle.

Muun muassa työryhmä on esittänyt useita kehittämisehdotuksia em. erityisryhmien koulutusedellytysten parantamiseksi. Tulisi kehittää uusia menetelmiä ja osaamista sekä oppimisvaikeuksien diagnosointiin että niiden kuntoutukseen. Lääkinnällisen, sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen kaikki keinot ja mahdollisuudet pitäisi ottaa käyttöön jo heti kotoutumisen alkuvaiheessa. Nuorten maahanmuuttajien syrjäytymisen estämistä tulisi tehostaa yhteistyössä työhallinnon ja kunnan kesken. Todettakoon, että opetusministeriö on asettanut helmikuussa 2005 työryhmän, jossa selvitetään peruskoulun ja toisen asteen välisen nivelvaiheen kysymyksiä. Tässä yhteydessä otetaan ministeriön mukaan huomioon myös maahanmuuttajanuorten tarpeet. Luku- ja kirjoitustaidottomien koulutuksen järjestämisestä työryhmä on esittänyt lukuista erilaisia kehittämisehdotuksia. Luku- ja kirjoitustaidottomien tilanteeseen pyritään saamaan parannusta myös syksyllä 2005 annettavan lakiesityksen myötä. Todettakoon, että työryhmä katsoi tarkoituksenmukaiseksi, että luku- ja kirjoitustaidottomien opetus siirretään opetusministeriön vastuulle, koska kyseinen opetus kuuluu perusopetukseen. Työministeriöstä saadun tiedon mukaan syyskaudella 2005 annettavassa lakiesityksessä mainittu opetus ollaan kuitenkin edelleen säilyttämässä työministeriön vastuulla. Opetushallitus on laatimassa uusia opetussuunnitelman perusteita aikuisten, luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajien opetukseen. Asiaa pohtivan työryhmän raportti valmistuu vuoden 2005 loppuun mennessä.

Työministeriön mukaan maahanmuuttajien koulutusvastuuta tulisi jatkossa selkiyttää siten, että työhallinto vastaisi selkeästi työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen suuntautuvien kotoutumiskoulutuksesta. Opetushallinnon ja kunnan vastuulla olisivat työvoiman ulkopuolella olevien lisäksi perusopetuksen tarpeessa olevat, kuten luku- ja kirjoitustaidottomat ja peruskouluiän ylittäneet mutta vailla jatko-opintokelpoisuutta olevat nuoret.

Opetushallituksen mielestä eri ryhmien kotoutumiskoulutuksen järjestämis- ja rahoitusvastuu on vielä selvittämättä ja sopimatta työ- ja opetushallinnon kesken. Asia on tuotava esille viimeistään siinä toimenpideohjelmassa, joka konkretisoi mahdollisesti tulevaa hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa. Laadittavassa toimenpideohjelmassa tulee selvittää eri tahojen (mm. työnantajat) valmius ja halukkuus rahoittaa opetusjärjestelmän mukaista koulutusta. Tärkeintä on saada aikaan toimivat koulutusmarkkinat ja kattava koulutustarjonta eri alueille.

Useissa selvityksissä on pidetty ongelmana sitä, että kotouttamistoimenpiteet ovat keskittyneet lähinnä työmarkkinoille pyrkiviin ihmisiin muiden maahanmuuttajien jäädessä vähemmälle huomiolle. Työvoimaan kuulumattomat aikuiset maahanmuuttajat ovat saaneet kotoutumiskoulutusta sattumanvaraisesti ja jääneet jopa kokonaan tai osittain ilman kieli- ja yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta. Väliinputoajaryhmiksi on mainittu mm. työelämän ulkopuolella olevat kotiäidit, vammaiset, sairaat ja vanhukset. Myös kyseisten ryhmien kotouttamista on pidetty eri syistä tärkeänä, vaikkei työllistyminen sinällään olisikaan mahdollista. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että perheenäidin jääminen kielenopetuksen ja yhteiskuntaan perehdyttämisen ulkopuolelle vaikeuttaa myös perheen lasten ja nuorten kotoutumista aiheuttaen mm. syrjäytymistä.

Työministeriön mukaan näyttää siltä, että kotoutumissuunnitelmissa ei ole riittävästi pystytty ottamaan huomioon koko perheen tilannetta. Lasten ja nuorten kanssa ei riittävästi laadita kotoutumissuunnitelmia tai ne eivät ole riittävän laadukkaita. Ennalta ehkäisyyn ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Lasten ja nuorten suunnitelmalliseen kotoutumisen edistämiseen ryhdytään usein vasta, kun ongelmat ovat jo suuria.

Useissa selvityksissä on pidetty tarpeellisena, että myös maahan muuttavat työntekijät, elinkeinonharjoittajat ja opiskelijat sekä heidän perheensä saisivat nykyistä tehokkaampaa opastusta ja mm. kielikoulutusta. Työministeriön mukaan ko. ryhmille onkin jonkin verran tarjolla koulutusta, mutta tilanne vaihtelee suuresti. Hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmaehdotuksessa on uutena kehittämisehdotuksena esitetty, että mm. maahan muuttavien työntekijöiden ja heidän perheenjäseniä

varten olisi tarpeen luoda kotouttamisjärjestelmän rinnalle kattava opastusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on perehdyttää ulkomaalainen kieleen ja yhteiskuntaan sekä luoda hyvät valmiudet kotoutumisprosessin jatkamiseen tarvittaessa. Opastaminen ei olisi ulkomaalaisille velvoite vaan mahdollisuus.

### *Osaamiskartoitus ja koulutukseen ohjaaminen*

Kotoutumiskoulutuksen osuvuuden kannalta keskeisessä kotoutujan osaamisen ja valmiuksien kartoittamisessa on nähty merkittäviä kehittämistarpeita. Ongelmat alkavat jo siitä, että monilta maahanmuuttajilta puuttuvat kirjalliset dokumentit heidän aiemmasta osaamisestaan ja työvoimatoimistojen henkilöstön valmiudet osaamiskartoituksen suorittamiseen ovat puutteelliset. Selvityksistä voi päätellä, että osaamiskartoituksen suorittaminen on koettu varsin vaikeaksi tehtäväksi niin työvoimatoimiston virkailijalle kuin maahanmuuttajalle itselleenkin. Joistakin selvityksistä käy ilmi, ettei maahanmuuttajan opintoja ja työkokemusta ole kyetty järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa huomioimaan juuri ollenkaan. Maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen riittämättömyys on nähty myös laajempana yhteiskunnallisena ongelmana.

Tutkimuksen mukaan koulutukseen osallistujan todellisen tieto- ja taitotason selvittäminen ennen koulutusta voidaan nähdä erittäin merkittäväksi koulutuksen onnistumisen haasteeksi. Alkukartoituksen tulisi olla nykyistä tarkempi ja sen pitäisi koskea maahanmuuttajan taustaa sekä hänen oppimiskykyään, kulttuuritaustaansa, kielitaitoaan ja ammattitaitoaan. Työryhmän mukaan kotoutumisohjauksen ja -koulutuksen menetelmiä tulisi kehittää siten, että ne edistäisivät maahanmuuttajien aiemman ammatillisen kompetenssin myönteistä siirtovaikutusta. On sekä yhteiskunnallisesti että henkilökohtaisesti asiakkaalle itselleen tärkeätä, että kaikki mahdollinen taitotieto, jonka maahanmuuttajat Suomeen tullessaan mukanaan tuovat, saadaan käyttöön. Toimenpide-ehdotuksina työryhmä on esittänyt mm. että osaamisen kartoittamista kehitetään siten, että jokainen kotoutumisprosessiin osallistuva viranomainen tietää oman roolinsa siinä. Samoin tulisi kehittää uusia innovatiivisia osaamiskartoitusmenetelmiä sekä työvoimaviranomaisten että kouluttajien käyttöön. Menetelmien tulisi kattaa sekä virallisessa koulutusjärjestelmässä hankittujen tietojen ja taitojen että muulla tavoin opittujen tietojen ja taitojen arviointi.

Selvityksissä on nähty, että maahanmuuttajan ohjaamista kotoutumiskoulutukseen olisi kehitettävä. Tutkimuksen mukaan koulutettava tulisi pystyä paremmin ohjaamaan juuri hänelle soveltuvaan koulutukseen sekä tarjoamaan hänelle riittävää henkilökohtaista ohjausta myös koulutuksen aikana. Kriittisiksi seikoiksi ohjauksessa ennen koulutuksen aloittamista voidaan nähdä vähäiset henkilöresurssit työvoimahallinnossa, ongelmat kommunikoinnissa ohjaavan viranomaisen ja maahanmuuttajan välillä ilman tulkkia sekä puutteet kulttuurintuntemuksessa. Ohjausta tulisi lisäksi kehittää erityisesti kulttuurisensitiiviseen suuntaan. Esimerkiksi luottamuksen saavuttaminen asiakkaan ja virkailijan välille saattaa olla vaikeata tietyn kulttuuri- tai kokemustaustan omaavien maahanmuuttajien kohdalla. Työryhmän mukaan ohjauksellisen työotteen lisääminen ja kehittäminen on yksi keskeisimmistä tavoitteista maahanmuuttajapalveluissa lähitulevaisuudessa. Kaikkien kotoutumisprosessiin osallistuvien ohjauksellista kompetenssia tulee lisätä ja kiinnittää huomiota erityisesti niihin nivelvaiheisiin, joissa asiakas siirtyy yhden palvelun piiristä toiseen. Muun muassa työvoimatoimistojen asiakaspalveluvirkailijoiden ohjauksellista osaamista tulisi kehittää. Valtakunnan tasolla olisi tarpeellista miettiä monikulttuurisen ohjaustyön haasteita ja kehittämistarpeita yhteistyössä opetushallinnon, työhallinnon ja muiden ohjausta järjestävien tahojen kanssa.

Ongelmana on toisaalta se, ettei työvoimatoimistoista saatu tieto ja tuki vastaa riittävästi maahanmuuttajien tarpeita. Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat eivät saa työvoimatoimistoilta riittävästi tietoa tarjolla olevista kursseista tai niiden sisällöistä. Tämä heikentää koulutettavien motivaatiota. Tiedon kulkua eri viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja kouluttajatahojen välillä tulisikin kehittää. Työryhmä on pitänyt tiedottamisen ongelmana kotoutumiskoulutusta tarvitsevien heikkoa suomen kielen taitoa. He eivät välttämättä ymmärrä, mit-

kä ovat koulutuksen pääsyvaatimukset ja tavoitteet. Tästäkin syystä he voivat ohjautua väärään koulutukseen.

#### *Kotoutumiskoulutuksen hankinta ja toteutus*

Työministeriön mukaan työhallinnon tavoite hankkia kotoutumiskoulutus kotoutumissuunnitelmien piirissä oleville on haasteellinen, koska samanaikaisesti tulee ottaa huomioon sekä nopeasti työmarkkinoille sijoittuvien tarpeet että esim. luku- ja kirjoitustaidottomien tarpeet. Selvityksistä käy ilmi, että riittämätön yksilöllisten tarpeiden huomioiminen on koettu laajalti keskeiseksi kotoutumiskoulutuksen ongelmaksi. Tutkimuksesta voi yleisesti ottaen todeta, että niin viranomaiset kuin koulutuksen järjestäjätkin suhtautuivat varsin kriittisesti kotoutumiskoulutuksen hankintamenettelyyn. Erityisen paljon kritiikkiä herätti koulutuksen hankinnan alueellinen epätasa-arvo ja erityisryhmien tarpeiden huomioon ottaminen, hankintaresurssien riittävyys sekä kilpailuttamista koskevat säännökset.

Jokainen TE-keskus ja osittain myös työvoimatoimistot voivat itse päättää, kuinka suuri osa työvoimakoulutuksen resursseista suunnataan maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen. Myös tämä aiheuttaa alueellisia eroja koulutuksen saatavuudessa. Selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että erityisesti pienillä paikkakunnilla koulutuksen järjestämistä hankaloittaa se, että koulutukseen osallistujien vähyyden vuoksi osallistujat saattavat joutua odottamaan koulutukseen pääsyä pitkään, koska ryhmien kokovaatimukset eivät täyty. Tutkimuksen mukaan suomen kielen alkeiskurssille pääsyä on pienemmillä paikkakunnilla voinut joutua odottamaan jopa yli vuoden. Näillä paikkakunnilla on tutkimuksen mukaan muutoinkin vaikeuksia järjestää koulutustarjontaa taloudellisesti ja tehokkaasti. Jos taas maahanmuuttajia on paljon, voivat odotusajat kasvaa tästä syystä.

Useissa selvityksissä pidettiin keskeisenä oppimistuloksia heikentävänä tekijänä ryhmien liian suurta kokoa ja ryhmien heterogeenisyyttä. Koulutuksen laadun kannalta olisi tutkimuksen mukaan ensiarvoisen tärkeää, että kurssille osallistujat olisivat osaamiseltaan mahdollisimman samantasoisia. Pääkaupunkiseudulla, jossa maahanmuuttajien määrät ovat suuria, homogeenisiin ryhmiin on pyritty erityisten alkukartoitusten avulla. Useissa selvityksissä on esitetty kehittämisehdotuksena ryhmäkokojen pienentämistä. Työministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät työvoimakoulutuksen suhteellisen tiukat järjestämiskriteerit (esim. ryhmäkoko, päivittäinen koulutusaika) aina sovellu erityisryhmien tarpeisiin. Kriteerejä tulisi ministeriön mukaan jatkossa tarkastella uudelleen.

Pitkäjänteisen ja tuloksellisen opiskelun ongelmina on kaiken kaikkiaan mainittu edellä esitettyjen lisäksi lukuisia muitakin tekijöitä: koulutuksen pirstoutuminen ja pätkittäisyys, pitkät välit koulutusten välillä, kurssikierre, ongelmat opiskelijoiden motivaatiossa, huonot mahdollisuudet puuttua opiskelijoiden poissaoloihin, opettajien vaihtuvuus jne. Tärkeänä on pidetty myös mm. sitä, että koulutusura olisi nykyistä selvemmin nousujohteinen, niin että edetään selkeästi tasolta toiselle. Tutkimuksen mukaan nykyisin ongelmana on kurssien vaihtaminen ja samojen kurssien suorittaminen useaan kertaan. Työministeriön mukaan maahanmuuttajien kohdalla ei voida puhua koulutushalukkuuden puutteesta vaan päinvastoin kursseille pyritään aktiivisesti. Opetushallitus on nähnyt kehittämistarpeita kotoutumiskoulutuksen opetusmenetelmissä.

Yleisesti ottaen kotoutumiskoulutuksen opettajien osaaminen ei ammattitaidolle asetetuista suurista haasteista huolimatta ollut merkittävän kritiikin kohteena. Tutkimuksen mukaan tukiopetusta tulisi kuitenkin antaa enemmän, ja kouluttajien erikoistumiseen olisi hyvä kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Opetushallituksen mukaan maahanmuuttajien koulutuksessa avainasemassa ovat pätevät opettajat, mutta valitettavasti aikuisten maahanmuuttajakoulutuksen parissa työskentelevät opettajat ovat usein määräaikaisia. Koulutuksen pirstoutuminen ja opettajien vaihtuminen saattavat estää pitkäjänteisen ja tavoitteellisen opiskelun. Työryhmä on nähnyt ongelmallisena sen, ettei suomea toisena kielenä opettavia opettajia, erityisopettajia ja oppimiskysymyksiin erikoituneita psykologeja ole riittävästi.

Eräs keskeinen kotoutumiskoulutuksen tavoite on sellaisen suomen tai ruotsin kielen taidon saavuttaminen, jonka avulla

maahanmuuttaja voisi selviytyä arkielämässä ja työllistyä tai jatkaa ammatillisia opintoja. Kotoutumiskoulutuksessa kielenopiskelu muodostaakin keskeisimmän sisällön. Työministeriö on sitoutunut järjestämään mahdollisuuden osallistua yleisten kielitutkintojen suomen kielen keskitason tutkintoon kotouttamislain piirissä tai vastaavassa asemassa oleville maahanmuuttajille. Pääsääntöisesti tämä mahdollisuus tarjotaan keskimäärin 40 opintoviikon pituisen maahanmuuttajakoulutuksen päätteeksi.

Tutkimuksen mukaan koulutus ei nykyisellään huomioi riittävästi eri maahanmuuttajakohderyhmien tarpeita suomen kielen opetuksessa. Kielen opetus ja kielen riittävä hallinta ovat kuitenkin välttämättömiä edellytyksiä koulutuksen onnistumiseksi. Ilman riittävää kielitaitoa ei koulutus voi kokonaisuudessaan onnistua ja sen laatu kärsii olennaisesti. Mikäli kielitaito ei ole riittävä ja tasoerot osallistujien kielitaidossa ovat suuret, on kurssien toteuttaminen erittäin hankalaa. Liian suuret tasoerot ja heikko kielitaito turhauttavat sekä kurssille osallistujia että kouluttajia. Kurssisuunnittelussa tulisi huolellisemmin ensin valita oikeat kohderyhmät, joille koulutus toteutetaan ja tämän perusteella tehdä varsinainen kurssisuunnittelu. Tutkimuksen mukaan tällä hetkellä käytäntö ei ole toivotun kaltainen ja kielitaidolliset tasoerot ovat selkein kehittämisalue koulutuksen valinnassa.

Selvityksissä on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että kielikoulutuksen tavoitteisiin verrattuna resursseja on niukasti ja siihen, että nykyinen 40 opintoviikkoa riittää toimivaan kielitaitoon todellisuudessa vain harvalla. Useasti kysymykseen tulee seuraavalle kielikurssille siirtyminen. Tältä osin ongelmana on pidetty jatkuvuuden puutetta ja kielenopiskelun väliin jääviä liian pitkiä taukoja. Työministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että eri puolilla Suomea maahanmuuttajille koulutusta järjestävät oppilaitokset ja korkeakoulut ovat kehittäneet erilaista verkkopohjaista suomen kielen opiskelumateriaalia, mutta valtakunnallista, systemaattista kielitaidon tasolta seuraavalle etenevää kokonaisuutta ei ole olemassa. Työministeriö pitääkin erittäin kiireellisenä valtakunnallisen sähköisen kielenopiskelujärjestelmän kehittämistä. Joissakin selvityksissä keskeisenä ongelmana on pidetty sitä, että samassa ryhmässä saattaa opiskella täysin suomen kieltä taitamattomia sekä jo peruskielitaidon omaavia. Joissakin suuremmissa kaupungeissa kielenopiskeluryhmien muodostamisessa on voitu ainakin jossakin määrin huolehtia opiskelijoiden samantasoisuudesta.

Työryhmän mukaan ongelmana on edelleen se, että valtakunnalliseen kielitaidon arviointiin ohjataan ainoastaan sellaiset maahanmuuttajat, joilla on mahdollisuus suoriutua keskiasteen tutkinnosta. Osa maahanmuuttajista ei kuitenkaan koskaan saavuta tätä tasoa, eikä heillä näin ollen ole mahdollisuutta saada työhallinnon tuella virallista arviota kielitaidostaan. Virallisten kielitaidon arviointijärjestelmien oheen kehitetyt kouluttajien omat kielitaidon arviointimenetelmät ovat osin ongelmallisia. Kielitaitoluokituksia on käytetty erityisesti eri kurssimoduuleilta toiselle siirryttäessä, mutta niiden käyttö on herättänyt epätietoisuutta arvioinnin luonteesta ja ne saatetaan sekoittaa virallisiin kielitutkintoihin. Koska yleiset kielitutkinnot on ainoa valtakunnallinen yhteismitallinen tapa arvioida kielitaitoa ja samalla myös kotoutumiskoulutuksen onnistumista, työryhmän mukaan koko valtakunnassa tulisi ottaa käyttöön yleinen kielitutkinto ainoana virallisena kielitaidon arviointijärjestelmänä.

Opetushallituksen mielestä kielenopetus pitäisi nivoa yhä systemaattisemmin kielitutkintoihin. Näin varmistettaisiin sekä opiskelijan taitotason kehityksen seuraaminen että koulutuksen vaikuttavuus. Opiskelijoilla olisi helpompi siirtyä koulutuksesta toiseen ja selkeät tavoitteet lisäisivät opiskelumotivaatioita. Opetushallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, että maahanmuuttajat tarvitsevat yhä useammin kielitaidostaan tutkintotodistuksen aloittaessaan opiskelun tai hakiessaan työpaikkaa.

### *Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuus ja sen seuranta*

Kotoutumiskoulutuksen seuranta ja arviointi kaipaisivat paljon kehittämistä. Seurannan puutteet onkin mainittu yhdeksi syyksi siihen, ettei kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuudesta voida esittää tarkempia johtopäätöksiä. Työryhmä on esittänyt toimenpide-ehdotuksinaan mm., että kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden mittaamista tulisi parantaa kehittämällä koulutuksen

jälkeisen tilanteen seurantajärjestelmä vastaavalle tasolle kuin muillakin työnhakijoilla ja että kotoutumiskoulutuksen laadun arviointiin tulisi kehittää uudenlaisia menetelmiä, jotka huomioivat opiskelijoiden kielitaidon ja kulttuuritaustan erot. Tutkimuksen mukaan koulutuksen arviointia ja seurantaa varten on tällä hetkellä olemassa useita järjestelmiä ja niiden koordinointia ja kehittämistä tulisi jatkaa. Olennaista arviointi- ja seurantajärjestelmissä on se, että ne tuottavat hyödynnettävää tietoa toiminnan kehittämisen tueksi. Koulutuksen arvioinnin yhtenä kehittämisalueena on yhteismitallisuus eri tasojen ja eri koulutusten välillä. Koulutuksen arvioinnin yhteydessä annettava palaute ei tällä hetkellä palvele riittävästi yksilön oppimisen ja kehittymisen tukemista. Palautteen tulisi kulkea myös kouluttajien ja viranomaisten välillä.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena oli kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuuden arvioiminen ja tarkastelun yhtenä kohteena koulutuksen vaikuttavuus. Johtopäätöksinä tutkimuksessa on todettu, että kotoutumiskoulutuksella on ollut suurin vaikutus koulutettavien haluun opiskella uusia asioita. Samalla todettiin huolestuneesti, ettei koulutus juurikaan lisännyt opiskelutaitoja koulutuksen aikana eikä selkiyttänyt urasuunnittelua tai elämäntilannetta. Heikoksi jäi myös koulutuksessa opitun hyödyntämismahdollisuus työelämässä. Tutkimuksessa on edelleen todettu, että heikoimmin koulutus on onnistunut ammatillisen osaamisen lisäämisessä. Jälkimmäisessä on kuitenkin otettava huomioon, että kaikessa kotoutumiskoulutuksessa tavoitteet eivät ole olleet ammatillisia. Siinä missä muusta työvoimakoulutuksesta työllistytään useammin, kotoutumiskoulutuksesta jatketaan toiseen koulutukseen. Tosin koulutuksiin osallistuvien tavoitteetkin ovat erilaisia. Työvoimakoulutuksissa tavoitteet liittyvät yleensä ammatin hankkimiseen tai vaihtamiseen tai ammattitaidon kehittämiseen, kun taas kotoutumiskoulutukseen hakeutumisen syy on jokin muu. Kotoutumiskoulutuksen rooli liittyy erityisesti oppimaan innostamiseen.

Tutkimuksen mukaan koulutuksen vaikuttavuustavoitteet tulisi määritellä uudelleen siten, että niissä korostuisi enemmän uuteen koulutukseen ohjaaminen jatkopolun näkökulmasta eikä niinkään työllistymistavoitteet. Jatkopoluttamisessa tulee ottaa huomioon henkilön osaaminen ja kiinnostuksen kohteet sekä mahdollisuuksien mukaan ennakointitiedot siitä, millä aloilla työvoimaa tullaan lähivuosina eniten tarvitsemaan. Näin mahdollistetaan parhaiten yksilön myönteinen integroituminen yhteiskuntaan ja työelämään. Vaikuttavuuden kehittämisessä tulisi yhdeksi kohteeksi valita työelämä. Kielteisiin asenteisiin maahanmuuttajia kohtaan pitäisi vaikuttaa asennestrategioiden kautta. Samalla ei pitäisi tähdätä yhdenvertaisuusvaatimuksiin, vaan ymmärtää ja hyväksyä, että maahanmuuttajan lähtökohdat ovat hankalammat kuin kantaväestön ja että heitä pitäisi voida kohdata eri vaatimuksilla.

Selvityksissä kotoutumiskoulutusta on yleensä pidetty merkittävänä välineenä maahanmuuttajien kielitaidon lisäämisessä, työelämävalmiuksien parantamisessa sekä integroimisessa suomalaiseen yhteiskuntaan. Muutamissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että vaikka työllistymisellä on kotoutumisessa suuri merkitys, maahanmuuttajan integroimisessa suomalaiseen yhteiskuntaan on kyse paljon laajemmasta kokonaisuudesta. Kotoutumisen onnistumismahdollisuuksia on mm. pidetty pitkällä aikavälillä pieninä, jos kotoutumista ei tueta maahanmuuttajan kokonaisvaltaisella integroimisella yhteiskunnan sosiaaliseen, poliittiseen ja kulttuurielämään.

Selvityksissä on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että maahanmuuttajien joukossa on yksilöitä, perheitä ja ryhmiä, joiden on helppo kotoutua, sopeutua yhteiskuntaamme ja löytää työtä, mutta osa maahanmuuttajista ei sopeudu tai työllisty edes julkisen sektorin lukuisista ja pitkäänkin kestäneistä toimenpiteistä, mm. kotoutumiskoulutuksesta huolimatta. Useimmille selvityksen antajille kysymys kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuudesta, onnistuneisuudesta tai tavoitteiden toteutumisesta osoittautui liian vaikeaksi vastata.

Työministeriön mukaan maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuutta voidaan arvioida sekä yksilön kotoutumisen näkökulmasta että työvoimapolitiikan tarpeista lähtien. Yhtenä mittarina voidaan käyttää kotoutumissuunnitelmien piirissä olevien pääsyä avoimille työmarkkinoille. Mittari on kuitenkin vain yksi keino ar-

vioida vaikuttavuutta. Ministeriön mukaan kotoutumiskoulutusta tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, saavatko koulutukseen osallistujat sellaisen kielitaidon, motivaation ja oppimisvalmiudet, että he kykenevät hakeutumaan jatkokoulutukseen tai työmarkkinoille. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kotoutumissuunnitelmien piirissä olevat näyttävät osallistuvan erittäin kattavasti työvoimapoliittisiin aktiivitoimenpiteisiin, ja siihen, että maahanmuuttajat ovat olleet tyytyväisiä järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen. Myös avoimille työmarkkinoille sijoittumista ministeriö on pitänyt melko hyvänä. Ministeriö on kuitenkin kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että eri alueilla maahanmuuttajien työllisyystilanne on erilainen alueen työmarkkinatilanteen mukaan, ja siihen, että eri maahanmuuttajaryhmien työllistymisen erot ovat suuria.

Merkittävänä kotoutumiskoulutuksen kehittämiskohteena on pidetty koulutuksen ja työelämäyhteyksien parantamista, jotta sijoittuminen avoimille työmarkkinoille olisi nykyistä suuremmassa mittakaavassa mahdollista. Kehittämistarpeita on nähty mm. tarkoituksenmukaisten jatkopolkujen ja uusien vaihtoehtojen löytämisessä sekä koulutettavien paremmassa ohjaamisessa työelämään. Tutkimuksen mukaan jatkossa työelämäyhteyksiä tulisi vahvistaa ja koulutussisältöjä kehittää siten, että koulutukseen osallistuvat olisivat jo koulutuksen aikana enemmän yhteydessä kantaväestöön ja suomalaiseen kulttuuriin. Työryhmän toimenpide-ehdotusten mukaan opetuksen menetelmiä tulisi kehittää työelämälähtöisemmiksi ja kotoutumiskoulutuksen hankinnoista päätettäessä korostaa koulutuksen järjestäjän kontakteja työelämään.

Opetushallitus pitää erittäin tärkeänä, että kotoutumiskoulutuksen ja työelämän välistä yhteyttä parannetaan. Tämä on myös nykyisen ammatillisen ja aikuiskoulutuksen keskeinen periaate. Kun Opetushallitus päivittää vuoden 2006 aikana kotoutumiskoulutuksen suosituksen, tavoite työelämävalmiuksien suhteen otetaan tarkasteluun. Samoin Opetushallitus tukee työelämää tukevia opetustapoja. Esimerkiksi kielenoppimista työpaikoilla on lisättävä kotoutumiskoulutuksen yhteydessä.

Työministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kotoutumispalveluilla voidaan päästä vain tiettyyn tavoitteeseen. Kun maahanmuuttaja on saavuttanut kohtuullisen kielitaidon, yhteiskuntatiedon, ammatillisen koulutuksen sekä työnhaussa tarvittavat taidot, ei työhallinto voi enää kovin paljon maahanmuuttajaa auttaa. Tarvitaan työmarkkinoiden asennemuutosta sekä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden, esim. työmarkkinajärjestöjen panosta. Työministeriön mukaan työhallinnon rooli maahanmuuttopolitiikan toteuttamisessa vahvistuu edelleen, mikä johtuu työvoimatoimistojen maahanmuuttaja-asiakkaiden lisääntymisestä. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että työvoimatoimistojen maahanmuuttajapalveluja on viime vuosina kehitetty monin tavoin. Vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien palveluihin tarvitaan kuitenkin uusia työvälineitä ja myös työllistämisen muotoja. Tavoitteena on, että uudet työvoiman palvelukeskukset ja sosiaalisia yrityksiä koskeva uudistettu lainsäädäntö lisäisivät myös maahanmuuttajien mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille.

Työministeriön mukaan ottaen huomioon lähivuosien haasteet osaavan työvoiman varmistamiseksi ja siihen liittyen työperäisen maahanmuuton lisääntymisestä työvoimatoimistoille aiheutuvat velvoitteet, tulisi työhallinnolla olla riittävät voimavarat niiden maahanmuuttajien ohjaukseen ja koulutukseen, jotka ovat ohjattavissa avoimille työmarkkinoille.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# KOTOUTUMISKOULUTUS

Kotoutumiskoulutuksen onnistumisella on tärkeä merkitys maahanmuuttajien integroimisessa suomalaisen yhteiskuntaan ja maahanmuuton myönteisten vaikutusten aikaansaamisessa. Valtiontilintarkastajat pitävät nykyisessä tilanteessa hyvänä kehittämissuuntana sitä, että työperäistä maahanmuuttoa edistetään. Tämä kehitys ei kuitenkaan saa johtaa muiden kotoutumiskoulutuksen heikkenemiseen, sillä maahanmuuttajien joukossa tulee jatkossakin olemaan suuri määrä muita kuin työn perusteella tulevia. Päinvastoin kotoutumiskoulutusta tulee entisestään tehostaa ja ulottaa se koskemaan myös muita kuin työvoimaan kuuluvaksi laskettavia henkilöitä, esim. kotiäitejä, vanhuksia ja vammaisia. Keskeisenä järjestetyn koulutuksen puutteena on pidettävä sitä, että useat erityisryhmät ovat jääneet paitsi tarpeellista kotoutumiskoulutusta. Valtiontilintarkastajat pitävät erittäin huolestuttavana sitä, että maahan muuttaneiden nuorten kotoutumisessa on todettu olleen merkittäviä puutteita.

Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että maahanmuuton taloudellisiin vaikutuksiin on alettu kiinnittää huomiota. Myönteistä on myös se, että kotoutumiskoulutuksen ongelmia ja kehittämistarpeita on arvioitu monipuolisesti työministeriön teettämässä tutkimuksessa ja hallinnon sisäisessä työryhmässä. Yleisarviot mainituissa arvioissa ovat olleet melko positiivisia. Esille nousi kuitenkin lukuisia ja merkittäviäkin ongelmia. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että niiden poistamiseksi ryhdytään selkeisiin kehittämistoimenpiteisiin. Muussa tapauksessa seurauksena saattaa pitkällä tähtäimellä olla maahanmuuttajien kotoutumisprosessin heikkeneminen ja siitä seuraavat mahdolliset sosiaaliset, psykologiset ja taloudelliset ongelmat. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, etteivät kotoutumiskoulutusjärjestelmän sekavuus, käsitteiden epäselvyys ja seurantatietojen puutteellisuus muodosta hyviä lähtökohtia koulutuksen jatkokehittämiselle.

Valtiontilintarkastajat pitävät maahanmuuttajien koulutustarpeiden nykyistä parempaa huomioimista ja koulutustarjonnan alueellisten erojen kaventamista keskeisinä kehittämishaasteina. Nykyisin koulutuksen tarjonta on ollut varsin erilaista ja eritasoista maan eri puolilla. Siitä, ovatko koulutusedellytykset hyvät siellä, missä maahanmuuttajia on paljon, ei voida tehdä luotettavia päätelmiä. Osittain näin varmaan on, sillä osa koulutuksen järjestämisen ongelmista on todettu koskevan erityisesti pieniä kuntia. Kuitenkin myös sellaisissa kunnissa, joissa maahanmuuttajien määrät ovat suuret, heidän koulutustarpeidensa huomioimisessa on nähty selviä kehittämisen paikkoja.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että itse koulutusprosessiin näyttää liittyvän ongelmia lähes kauttaaltaan. Epäkohtia liittyy mm. maahanmuuttajien koulutustarpeiden tunnistamiseen, koulutuksen ohjaukseen sekä viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja maahanmuuttajien väliseen vuorovaikutukseen. Kotoutumiskoulutuksen menetelmiä tulee kehittää, jotta ne palvelevat nykyistä paremmin maahanmuuttajien aiemmin hankittujen tietojen ja taitojen hyödyntämistä. Koulutukseen pääsyn valintakriteereitä tulee pohtia uudelleen, sillä liian suuret ryhmäkoot ja liian heterogeeniset ryhmät on koettu merkittäväksi opiskelun tuloksellisuutta heikentäväksi tekijäksi. Kunnan sivistystoimi tulee kytkeä nykyistä paremmin kotoutumisprosessiin, jotta maahanmuuttajille järjestetty koulutus olisi suunnitelmallista ja koordinoitua. Pitkäjänteistä ja tavoitteellista opiskelua on heikentänyt myös mm. opiskelun etenemistä palvelevien koulutuskokonaisuuksien puuttuminen ja opettajien runsas vaihtuvuus. Valtiontilintarkastajien

mielestä mm. edellä mainitut ongelmat ovat vaikuttaneet siihen, ettei maahanmuuttajille järjestetty suomen kielen opetus ole riittävästi tukenut maahanmuuttajien kotoutumisen onnistumista.

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemassa on selviä parantamistarpeita, mikä asettaa kehittämishaasteita myös maahanmuuttajien kotouttamistoimille ja mm. koulutukselle. Valtiontilintarkastajat katsovat, että kotoutumiskoulutuksen ja työelämän yhteyksiä tulee parantaa, jotta koulutuksessa olleiden sijoittuminen työmarkkinoille olisi nykyistä suuremmassa mittakaavassa mahdollista. Koulutuksen vaikuttavuustuloksia tarkasteltaessa on huolestuttavaa havaita, että kotoutumiskoulutus on onnistunut heikosti opiskelutaitojen lisäämisessä koulutuksen aikana. Myöskään urasuunnittelun tai elämäntilanteen selkeyttämisessä ei ole juurikaan onnistuttu. Heikoksi on jäänyt myös mahdollisuus hyödyntää koulutuksessa opittuja taitoja työelämässä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuuden arvioimisedellytyksiä parannetaan kehittämällä tarkoitukseen sopivia seurantajärjestelmiä.

# Joukkoliikennepalvelut

Suomen joukkoliikennejärjestelmä perustuu pääosin yksityisten yrittäjien hoitamaan asiakastuloperusteiseen linja-autoliikenteeseen ja Valtionrautateiden hoitamaan junaliikenteeseen. Valtio osallistuu joukkoliikenteen ylläpitoon ostamalla itsekannattavaa liikennettä täydentävää runkoliikennettä.

Liikenne- ja viestintäministeriön strategisten linjausten mukaan liikenne- ja viestintäministeriö, lääninhallitukset ja kunnat turvaavat joukkoliikenteen alueellisen laajuuden ja kattavuuden. Kaikessa viimeaikaisessa liikennesuunnittelussa on myös pyritty joukkoliikenteen edistämiseen, ja tavoitteena on ollut mm. lisätä joukkoliikenteen suosiota kulkumuotona. Nämä tavoitteet samoin kuin joukkoliikenteen parempi hyödyntäminen yhteiskunnan maksamisessa kuljetuksissa sisältyvät myös pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmaan ja hallituksen strategia-asiakirjaan 2004.

Valtiontilintarkastajat eivät käsittele joukkoliikennejärjestelmää kokonaisuudessaan, vaan ovat lähestyneet aihetta siitä näkökulmasta, miten hyvin nykyiset joukkoliikennepalvelut turvaavat muiden palvelujen saavutettavuutta maan eri osissa ja miten tilanteen ennakoidaan kehittyvän. Tarkastelussa on keskitytty lähinnä bussiliikenteeseen, jonka osuus julkisen liikenteen matkoista on n. 65 % ja pääkaupunkiseudun ulkopuolella lähes 90 %. Yksityiskohtaisesti ei ole myöskään tarkasteltu pääkaupunkiseudun, Turun ja Tampereen kunnallisen liikelaitosten toimesta järjestettyä liikennöintiä. Tarkastelussa esille ovat nousseet mm. seuraavat asiat: rahoitusjärjestelmän toimivuus, toteuttajatahojen yhteistyö ja joukkoliikenteen kehittämishankkeet.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet joukkoliikennepalveluja koskevista asioista selvityksen liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi opetusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Itä- ja Länsi-Suomen lääninhallituksilta sekä Suomen Kuntaliitolta.

Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lisäksi lausunnon valtiovarainministeriöltä, Linja-autoliitolta ja Kynnys ry:ltä.

Tämän kertomusosuuden on valmistellut tarkastusneuvos Nora Grönholm ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 21.6.2005.

## Joukkoliikennejärjestelmän tila

Suomen joukkoliikennejärjestelmän tilaa koskeva kansainvälinen evaluointi valmistui v. 2003 (Arviointi Suomen joukkoliikennejärjestelmästä ja ministeriön joukkoliikennestrategiasta, LVM julkaisuja 12/2003). Arvioinnin mukaan joukkoliikenteen tilanne on Suomessa hyvä ja alan saavutukset kunnioitettavia mihin tahansa Euroopan maahan verrattuina. Monia suomalaisia saavutuksia, kuten korkeaa matkustajatyytyväisyyttä ja rautateiden luotettavuutta, pidetään eurooppalaisessa keskustelussa esikuvina ja esimerkkeinä hyvistä käytännöistä. Joukkoliikennemarkkinoiden vapauttaminen on arvioinnin mukaan edennyt tasaisesti ja johtanut kustannusten laskuun. Kaukoliikenteen pikavuoroliikenne toimii ilman julkista tukea. Tästä huolimatta kasvava autonomistus, kaupunkien ja maaseudun lisääntyvä vastakohtaisuus, ikääntyvä väestö ja taloudellisen toimeliaisuuden siirtyminen pieniltä paikkakunnilta suuremmille kaupunkiseuduille kasvattavat Suomen joukkoliikennejärjestelmään kohdistuvia paineita, eikä tämä suuntaus ole arvioinnin mukaan kääntymässä.

Joukkoliikenteen osuus henkilöliikenteestä on Suomessa Euroopan keskitasoa, n. 15,5 %. Suomen liikenteen arvioidaan tulevaisuudessa lisääntyvän. Ennustettu kehitys merkitsisi henkilökilometrien kokonaismäärän kasvua 10 %:lla vuodesta 2000 vuoteen 2010 (66, 9 mrd. km:stä 73,3 mrd. km:iin). Joukkoliikenteen osuuden ennustetaan kuitenkin laskevan samalla ajanjaksolla 3 %.

Muuttoliike lisää kaupunkiseutujen asukasmäärää, ja samalla kaupunkien työssä-

käyntialueet laajenevat. Tämä kehitys yhdessä edelleen lisääntyvän autoistumisen kanssa ruuhkauttaa isojen kaupunkiseutujen liikenteen, kasvattaa väyläinvestointitarvetta, lisää onnettomuuksia ja ympäristöhaittoja sekä huonontaa kaupunkien viihtyisyyttä. Kaikissa viime vuosina tehdyissä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa on tämän vuoksi ollut keskeisenä tavoitteena lisätä joukkoliikenteen osuutta.

Kehitys näyttää kuitenkin johtavan päinvastaiseen suuntaan. Joukkoliikenteen matkustajamäärä on liikenneministeriön mukaan vähentynyt esim. Helsingin työssäkäyntialueella, vaikka asukasluku on kasvanut. Lippujen hinnankorotukset ja palvelutason lasku eivät ole lisänneet joukkoliikenteen suosiota, minkä vuoksi tulevaisuudessakin on perusteltua odottaa matkustajamäärien laskevan.

Myös keskisuurissa kaupungeissa on paikallisliikenteen asema heikentynyt vuodesta 1998 vuoteen 2003 (Joukkoliikenne keskisuurissa kaupungeissa, LVM:n julkaisuja, 2/2005). Tarkastelukaudella tarjonta on lisääntynyt 4 % ja matkustajamäärät ovat vähentyneet 10 %. Paikallisliikenteen liikevaihto on myös pienentynyt sekä absoluuttisesti että linjakilometreihin suhteutettuna. Paikallisliikenteen palvelutasoa on pyritty pitämään yllä nostamalla lippujen hintoja ja lisäämällä joukkoliikenteeseen käytettyä julkista tukea.

## Joukkoliikennepalvelujen rahoitus, toimijat ja tehtävät

### *Rahoituksen tavoitteet ja määrärahat v. 2000–05*

Joukkoliikenteen nykyisen rahoitusmallin taustalla on Suomen liittyminen EU:n jäseneksi, jolloin Suomen joukkoliikennejärjestelmä piti sopeuttaa EU:n palveluvelvoiteasetukseen. Suomessa tavoitteena oli luoda kilpailutettu yritysvetoinen järjestelmä, joka perustuu ensisijaisesti lipputuloperusteiseen liikenteeseen ja jota täydennetään ostorahoitusperusteisella liikenteellä. Aiemmin kannattamattomalle liikenteelle maksettiin suoraa tukea.

Julkisen liikenteen peruspalvelutasoa pohtineen työryhmän mukaan (Julkisen liikenteen peruspalvelutaso, LVM julkaisu 7/2005) kilpailutetaan nykyään käytännössä kaikki ostoliikenne, ja kilpailuttamisella on saavutettu selviä säästöjä. Runkoliikenteen rahoitusta on vähennetty, mutta tarjonta on mietinnön mukaan voitu säilyttää lähes ennallaan. Samaan aikaan kilpailutuksen kanssa otettiin käyttöön seutulippujärjestelmä, jonka tavoitteena oli siirtää joukkoliikenteen tuki matkustajille.

Valtion talousarvioon varatulla kolmivuotisella siirtomäärärahalla (mom. 31.60.63) ostetaan joukkoliikennepalveluja ja avustetaan kuntia joukkoliikenteen ylläpitämisessä ja matkalippujen hintojen alentamisessa. Lisäksi määrärahalla rahoitetaan joukkoliikenteen kehittämishankkeita. Vuoden 2005 talousarviossa määrärahan suuruus oli 78,3 milj. €.

Ostoilla ylläpidetään sellaisia tarpeellisiksi arvioituja palveluja, joiden rahoittamiseen pelkät asiakastulot eivät riitä, ja siten turvataan kansalaisten liikkumismahdollisuuksia. Joukkoliikenteen palvelutaso pyritään säilyttämään ja joukkoliikenteen osuutta erityisesti työmatkaliikenteessä pyritään lisäämään myöntämällä kunnille valtionavustusta kaupunkimaisen paikallisliikenteen ylläpitämiseen sekä säännöllistä matkustusta tukevien kaupunki-, seutu- ja työmatkalippujen hinnanalennuksiin. Kehittämistoiminnan tavoitteena on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan turvata joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä pitkällä aikavälillä ja luoda edellytyksiä jatkuvalle liikenteen hoidon tehokkuuden ja laadun paranemiselle.

Joukkoliikenteeseen käytettävää määrärahaa on liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun tiedon perusteella ollut käytettävissä v. 2000 104,6 milj. €, v. 2001 106,2 milj. €, v. 2002 107,3 milj. €, v. 2003 109,0 milj. €, v. 2004 108,6 milj. € ja v. 2005 105,7 milj. €. Kyseiselle momentille on puolestaan valtion talousarviossa myönnetty esim. v. 2004 82,4 milj. € ja vuoden 2003 tilinpäätös osoitti käytön olleen 83,1 milj. €. Käytettävissä olevan määrärahan ja momentille vuosittain myönnettävän määrärahan erotuksen selittää edellisiltä vuosilta siirtyvän käyttämättömän määrärahan osuus, joka oli v. 2003 25,9 milj. € ja v. 2004 26,3 milj. €. Vuoden 2004 osalta määrärahaa oli liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sitomatta päätöksiin n. 10,9 milj. €.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa Joukkoliikennepalve-

lujen hankinnat (60/2003) on todettu, että ko. momentin määrärahoista on jäänyt vuosittain käyttämättä suuri osa sekä käyttämätön osa on kasvanut lähes joka vuosi lähtien 11,8 milj. €:sta v. 1995 aina 27,4 milj. €:oon v. 2001. Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi kannanotossaan, että liikaa siirretyt määrärahat tulisi peruuttaa. Liikenne- ja viestintäministeriö puolestaan totesi tarkastusvirastolle antamassaan vastineessa, että se vastustaa tarkastusviraston näkemystä siitä, että liikaa siirretyt määrärahat pitäisi peruuttaa mm. sillä perusteella, että valtion talousarvio vahvistetaan paljon kuntia myöhemmin, ja että kunnat pystyvät useimmissa tapauksissa reagoimaan valtion linjauksiin vasta vuoden viiveellä. Ministeriö totesi tavoitteenaan olevan mitoittaa vuotuinen määrärahan käyttö ja kiintiöinti siten, että sitomattomia määrärahoja ei merkittävästi eikä suunnittelemattomasti siirtyisi seuraavalle vuodelle.

Siirrettävien määrärahojen osalta tulee ministeriön mukaan ottaa huomioon myös se, että koska kyse on kolmivuotisesta siirtomäärärahasta, sitouduttaessa sopimukseen samalla sidotaan tulevien vuosien määrärahoja. Toisaalta jos käytössä olisi valtuusmenettely, se edellyttäisi sopimuskohtaista seurantaa. Siirrettyjen määrärahojen saldot ovat lisäksi olleet pääasiassa kehittämisen määrärahoissa. Seuraavasta asetelmasta ilmenevät liikenne- ja viestintäministeriön sekä lääninhallitusten joukkoliikenteen palvelujen ostoon ja kehittämiseen käyttämät määrärahat.

**Taulukko 22. Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen v. 2001–05, milj. €**

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 määräraha | Aiemmilta vuosilta siirtyneet | 2005 käytettävissä yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Junaliikenne** | 37,4 | 38,7 | 38,5 | 39,3 | 39,7 | 1,1 | 40,8 |
| **Alueellinen runkoliikenne** | 30,6 | 28,1 | 26,1 | 26,5 | 27,4 | 5,7 | 33,1 |
| **Kehittämis-, suunnittelu ja tutkimushankkeet** | 3,9 | 6,5 | 7,5 | 7,3 | 2,5 | 10,9 | 17,8 |
| **Läänit** | 0,0 | 1,3 | 2,8 | 2,6 | 1,6 | 3,8 | 9,7 |
| **Liikenne- ja viestintäministeriö** | 3,9 | 5,2 | 4,7 | 4,7 | 0,9 | 7,1 | 8,1 |
| **Kaupunki- ja seutulippualennusten valtionavustus** | 4,6 | 7,5 | 9,5 | 9,9 | 10,2 | 7,5 | 17,7 |
| **Läänit** | 4,5 | 5,8 | 9,5 | 9,9 | 10,2 | 6,8 | 16,9 |
| **Liikenne- ja viestintäministeriö** | 0,1 | 1,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,8 |
| **Merenkurkun liikenne** | 0,5 | 0,1 | 1,0 | 1,0 | 0,5 | 0,0 | 0,5 |
| **Matkojen yhdistely** | | | | | 0,5 | | 0,5 |
| **Yhteensä** | 77,0 | 80,9 | 82,6 | 84,0 | 80,8 | 25,2 | 110,4 |

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2005

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa kaukoliikenteen ja junien lähiliikenteen ostoista sekä valtakunnallisesti merkittävistä joukkoliikenteen kehittämishankkeista. Valtion seutulippurahoitus on kasvanut vuoden 1995 0,3 milj. €:sta vuoden 2003 5 milj. €:oon. Avustusta myönnettiin v. 2003 n. 330 kunnalle n. 50 seutulippujärjestelmään. Avustetuilla seutulipuilla tehtiin v. 2003 n. 11,6 milj. matkaa. Kunnat alensivat seutulippujen hintoja keskimäärin 36 %:lla. Lippua kohti alennus oli keskimäärin 40 € ja matkaa kohti 0,9 €. Valtionavustuksen osuus subventiosta oli 48 %. Valtion rahoitusosuus voi olla enintään yhtä suuri kuin kunnan. Seutulippujärjestelmät ovat ministeriön mukaan mahdollistaneet jopa palvelutason parantamisen.

Lähivuosiksi kaavailtujen rahoitusresurssien mukaan valtion rahoitus ostoliikenteeseen vähenee vuosittain. Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2005–08 liikenteen alueellisten palvelujen osto ja paikallisen liikenteen valtionavustus vähenevät peruslaskelman mukaan v. 2004 26,8 milj. €:sta 23,1 milj. €:oon v. 2008. Rahoituksen vähenemisen seurauksena joukkoliikenteen kustannukset nousevat, ja erityisesti kuntien

erilliskuljetusten kuljetuskustannusten arvioidaan kasvavan.

Valtion tukeman joukkoliikennepolitiikan taloudelliset puitteet on määritetty 11.3.2005 hyväksytyssä valtion talousarviokehyksissä vuosille 2006–09. Päätöksen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriön pääluokan kautta kanavoitavat joukkoliikenteen määrärahat kehittyvät hallituskauden aikana seuraavasti: 74,6 milj. € v. 2006 ja 74,6 milj. € v. 2007. Vuoden 2005 talousarviossa joukkoliikennepalvelujen ostoon ja kehittämiseen on osoitettu 81,3 milj. €. Lisäksi Kainuun maakunnan käyttöön on joukkoliikennemäärärahasta siirretty vuodesta 2005 lukien 743 000 €. Valtio rahoittaa erityisesti kauko- ja alueellista liikennettä sekä joukkoliikenteen kehittämishankkeita. Hallitusohjelman määrittelemän joukkoliikenteen tavoitetilan saavuttaminen edellyttää rahoituksen tehokkaampaa käyttöä. (Työryhmän selvitys: Joukkoliikenteen saavuttaminen loppuhallituskauden aikana. 2.6.2005)

### *Lääninhallitusten rooli ja rahoituksen kehitys*

Lääninhallitukset ostavat linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaa alueellista runkoliikennettä, jota ei voida ylläpitää pelkin asiakastuloin, ja myöntävät kunnille valtionapua kaupunkimaisen paikallisliikenteen ylläpitämiseen sekä kaupunkilippujen ja työssäkäyntialueiden seutu- ja työmatkalippujen hinnanalennuksiin. Lisäksi lääninhallitukset kehittävät alueellista ja paikallista joukkoliikennettä.

Joukkoliikennemäärärahan kiintiöinti lääninhallituksille perustuu mahdollisimman pitkälti vuotuiseen tarpeeseen. Lääninhallitusten ostosopimusten rahoitustiedot saadaan suoraan valtakunnallisesta liikennelupajärjestelmästä (VALLU). Paikallisliikenteen avustusten osalta läänien esittämät tarpeet perustuvat kuntien tekemiin ostosopimuksiin tai aiempien vuosien toteumatietoon. Lippurahoitustarve puolestaan pohjautuu kuntien ja yrittäjien välisiin lippusopimuksiin ja arvioihin kyseisen vuoden matkustuksesta.

Ministeriön mukaan valmistelu perustuu kuitenkin aina osittain arviointeihin, ja esim. lippurahoituksen kiintiöinti on osoittautunut arvioitua vaikeammaksi. Syynä ovat olleet kuntien muuttuvat suunnitelmat esim. lippujärjestelmän toteuttamisessa, lippujärjestelmän laajentamisen siirtyminen tai matkustuksen odottamaton kehitys.

Lääninhallitusten joukkoliikennemäärärahoilla arvioitiin ostettavaksi v. 2004 (LVM 7/2005) n. 4 400 bussi- tai taksivuoroa, joista bussien osuus on runsaat 3 900. Maaseutua palvelevasta vakiovuoroliikenteestä n. 30 % ostoliikennettä. Ostoliikenteen rahoitus on vähentynyt viime vuosina, ja v. 2003 ostoliikenteen rahoitus väheni edellisvuodesta 16 %.

Keväällä 2004 lääninhallitukset luokittelivat ostoliikenteen vuorot ensisijaisen ja toissijaisen käyttötarkoituksen mukaan. Käyttötarkoituksia olivat työ-, koulu-, opiskelu-, liityntä- ja asiointimatkat. Luokittelu tehtiin kaavamaisesti liikennöintiaikojen ja -päivien perusteella siten, että esim. pelkästään koulupäivinä ajettava liikenne luokiteltiin ensisijaisesti koululaisliikenteeksi. Tehty luokittelu osoitti, että Itä-Suomessa ostetaan suhteellisesti eniten vain koulupäivisin liikennöitäviä vuoroja, Lapin läänissä liityntäliikennettä ja Etelä-Suomessa asiointimatkoja. Lääninhallitusten käytettävissä olevista runkoliikenteen määrärahoista, yht. 28 milj. €, käytettiin asiointimatkoihin 30 %, koulumatkoihin 29 %, työmatkoihin 19 %, liityntämatkoihin 14 % ja opiskelumatkoihin 8 %. Lääninhallitukset ostavat myös kuntien sisäistä liikennettä, ja sen merkitys on suurin Itä- ja Pohjois-Suomessa, jossa kunnat ovat pinta-alaltaan suuria ja välimatkat pitkiä.

Haja-asutusalueilla perinteisen joukkoliikenteen toimintaedellytykset ovat huonontuneet matkustajien vähenemisen ja liikenteen hoidon kustannusten nousun takia. Erityishaasteena on turvata ikääntyvälle väestölle riittävät palvelut ja liikkumismahdollisuudet. Nykyistä perinteisesti hoidetun joukkoliikenteen palvelutasoa on ministeriön mukaan hyvin vaikea pitää maaseudulla yllä.

### *Kuntien rooli ja rahoituksen kehitys*

Henkilöliikennelain (laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä 343/1991) mukaan kuntien tulee määritellä alueensa joukkoliikenteen palvelutaso tarvittavilta osin. Kunnilla ei kuitenkaan ole lakisääteistä velvoitetta järjestää kaikille kulkijoille avointa joukkoliikennettä. Sen sijaan henkilökuljetusten järjestämis- ja korvaamisvelvoitteita

kunnille on säädetty mm. perusopetuslaissa, vammaispalvelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Lisäksi kansanterveyslaissa säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää sairaankuljetus ja ylläpitää lääkinnällistä pelastustointa.

Liikenne-, sosiaali- ja ympäristöpoliittisista syistä monet kunnat ovat ottaneet tehtäväkseen myös tavallisen joukkoliikenteen ylläpidon tai tukemisen mm. ostamalla linjaliikennepalveluja, tukemalla matkustamista alemmilla lipunhinnoilla ja perustamalla palvelu- ja asiointilinjoja. Näin on helpotettu myös kuljetusvelvoitteiden hoitamista ja parannettu palvelujen saavutettavuutta.

Pääkaupunkiseudun kunnat sekä Tampere ja Turku ovat ottaneet vastuulleen koko alueensa joukkoliikenteen järjestämisen. Nämä kaupungit eivät saa valtiolta avustusta joukkoliikenteen hoitoon tai sisäiseen lipputukeen. Keskisuuret kaupungit ovat ottaneet käyttöön kaupunki- ja seutulippujärjestelmiä, joiden alijäämän kattamiseen ne saavat valtiolta tukea 48 %. Lippujärjestelmiä on käytössä n. 330 kunnassa.

Kuntien rahoitus henkilökuljetuksiin on moninkertainen lääninhallitusten rahoitukseen verrattuna. Vuonna 2005 lääneille kiintiöity joukkoliikennerahoitus on 39,1 milj. € ja kuntien suora joukkoliikennerahoitus 133,7 milj. €. Erona on, että pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta rahoituksesta pieni osa n. 10 % käytetään suoraan kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen. Viime vuosina opetustoimen kuljetuskustannukset ovat nousseet n. 7 % vuodessa ja sosiaalitoimen n. 6 %. Kaikille avoimen joukkoliikenteen rahoitus on laskenut. Kunnat ovat vähentäneet erityisesti linja-auto- ja taksivuorojen ostoa. Palveluliikenteen kustannukset ovat puolestaan kasvaneet v. 2000–02 jopa 22 %:n vuosivauhtia. Tosin palveluliikenteellä on osin korvattu lakkautettuja linja-auto- ja taksivuoroja. Kuntien osuus seutu- ja kaupunkilippujen tuesta on noussut ja samoin kuntien lippujärjestelmien rahoitukseen käyttämä summa. Seuraavasta taulukosta ilmenee yksityiskohtaisemmin kuntien rahoitus henkilökuljetuksiin v. 2001 ja v. 2002. Merkittävä ero Etelä-Suomen läänin avoimen joukkoliikenteen rahoituksessa v. 2001–02 johtuu pääkaupunkiseudun liikenteen poikkeavasta tilastoinnista eri vuosina.

**Taulukko 23. Kuntien rahoitus henkilökuljetuksiin v. 2001 ja 2002, 1 000 €**

| | | Lapin lääni | Oulun lääni | Itä-Suomen lääni | Länsi-Suomen lääni | Etelä-Suomen lääni | Yhteensä |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | Rahoitus yhteensä | 11 700 | 26 300 | 32 600 | 104 000 | 270 100 | 444 700 |
| | Avoin joukkoliikenne | 1 500 | 3 900 | 4 600 | 24 500 | 181 700 | 216 200 |
| | Opetustoimen kuljetukset | 7 900 | 15 600 | 20 500 | 48 700 | 34 500 | 127 200 |
| | Sosiaalitoimen kuljetukset | 2 300 | 6 800 | 7 500 | 30 800 | 53 900 | 101 300 |
| 2002 | Rahoitus yhteensä | 12 200 | 28 200 | 32 800 | 106 700 | 227 900 | 407 800 |
| | Avoin joukkoliikenne | 1 400 | 4 000 | 3 900 | 25 300 | 137 800 | 172 400 |
| | Opetustoimen kuljetukset | 7 900 | 16 500 | 20 500 | 49 800 | 37 600 | 132 300 |
| | Sosiaalitoimen kuljetukset | 2 900 | 7 700 | 8 400 | 31 600 | 52 500 | 103 100 |
| Muutos, % rahoitus yhteensä 2001–02 | | 4,3 | 7,2 | 0,6 | 2,6 | – 15,6 | – 8,3 |
| Muutos, % avoin joukkoliikenne 2001–02 | | – 6,7 | 2,6 | – 15,2 | 3,3 | – 24,2 | – 20,3 |
| Muutos, % opetustoimen kuljetukset 2001–02 | | 0,0 | 5,8 | 0,0 | 2,3 | 9,0 | 4,0 |
| Muutos, % sosiaalitoimen kuljetukset 2001–02 | | 26,1 | 13,2 | 12,0 | 2,6 | – 2,6 | 1,8 |

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2005

Opetusministeriön käsityksen mukaan kunnat ovat varsin hyvin pystyneet turvaamaan sivistystoimen lainsäädännön edellyttämät kuljetukset.

Kuntaliiton mukaan kunnat ovat toistaiseksi pystyneet hoitamaan lakisääteiset kuljetustehtävänsä. Kuljetuskustannuksiin kohdistuu kuitenkin runsaasti nousupai-

netta mm. joukkoliikenteen vähenemisen, väestön ikääntymisen ja kouluverkon harvenemisen myötä. Kuntaliiton mukaan liikkumismahdollisuuksien ylläpitämiseksi ja kustannusten hallitsemiseksi tarvitaan uudenlaisten liikennöintimuotojen ja matkapalvelukeskuskusten kehittämistä.

### *Kansaneläkelaitoksen rahoittamat kuljetukset*

Kansaneläkelaitoksen maksamien korvausten piiriin kuuluvat sairausvakuutuksen matkakorvaukset, lukion ja keskiasteen oppilaiden koulumatkatuki ja kuntoutusmatkojen matkakustannukset. Sairausvakuutuksen ko. matkakorvausten kustannukset olivat v. 2003 78 milj. €, ja kaksi kolmasosaa matkakorvauksista koski taksi- ja invataksikuljetuksia. Koulumatkatukea puolestaan maksettiin samana vuonna yht. 25,6 milj. €, joka jakaantui seuraavasti: Matkahuollolle 69 %, koulutuksen järjestäjille 12 %, VR:lle 3 % ja suoraan opiskelijoille 16 %.

### *Rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet*

Nykyinen rahoitusjärjestelmä on ollut käytössä lähes 10 vuotta. Sen aikana on lääninhallitusten joukkoliikennerahoituksen kohdentuminen muuttunut selvästi: rahoitus on suuntautunut yhä enemmän liikenteen ostoista säännöllisen matkustuksen tukemiseen eli lippurahoitukseen. Erityisesti 1990-luvulla matkustus lisääntyi ja liikenteen toimintaedellytykset paranivat niin, että liikenteenharjoittajat pystyivät ottamaan aiempaa ostoliikennettä omalle taloudelliselle vastuulleen. Tältä osin rahoitusjärjestelmä on ministeriön mukaan toiminut suunnitellusti ja osoittautunut tehokkaaksi.

Viime vuosina kehitys ei kuitenkaan enää ole ollut yhtä hyvää. Ministeriön mukaan vaikuttaa siltä, että järjestelmä itsessään ei enää pysty tuottamaan lisähyötyjä ja sen tehokkuus on laskemassa. Se ei myöskään pysty riittävästi vastaamaan muuttuvien olosuhteiden asettamiin haasteisiin. Väestömuuton, kysynnän heikentymisen ja liikenteen kustannustason nousun myötä on alkanut kehityssuunta, jossa ostot ovat kasvamassa eikä perinteisillä lippujärjestelmillä saada enää lisähyötyjä.

Rahoitusjärjestelmän vahvuus on ollut yritysaloitteisuus. Valtio ja kunnat ostavat vain itsekannattavaa liikennettä täydentävää, tarpeelliseksi arvioitua liikennettä, jota ei pelkillä asiakastuloilla pystytä järjestämään. Kilpailun lisääntyminen ja kilpailuttaminen on ollut omiaan lisäämään ja tehostamaan liikenteen hoitoa ja lisäämään yritysten halua ottaa liikennettä omalle vastuulleen, mitä seutulippu-järjestelmät ja -rahoitus ovat lisäksi edesauttaneet. Toisaalta myös järjestelmän heikkous liittyy yritysaloitteisuuteen. Kun yritykset suunnittelevat oman liikenteensä tehokkaasti, on ostettavaksi jäänyttä osuutta usein vaikea rakentaa järkeviksi kokonaisuuksiksi. Tämä puolestaan lisää olennaisesti kustannuksia.

Rahoitusjärjestelmää ja rahoituksen perusteita pitäisi ministeriön mukaan aiempaa paremmin voida käsitellä kokonaisuutena. Joukkoliikenteen ostamisesta olisi perusteltua muodostaa kokonaisnäkemys, jossa otetaan huomioon eri liikennemuodot. Ministeriön mukaan myös toiminnan hallinta ja suunnitteleminen on hankalaa. Ensin hallituksen keväisen kehyspäätöksen ja budjettiriihen perusteella joudutaan varautumaan toiminnan supistuksiin, ja sitten – sopeuttamistoimenpiteiden jo alettua – eduskunta saattaa myöntää vuoden lopussa lisämäärärahan. Tämä on merkinnyt lääninhallituksille jatkuvia ongelmia ja johtanut resurssien tehottomaan käyttöön.

Joukkoliikenteen rahoitusta pohtineen ns. valtiosihteerityöryhmän työ päättyi 6.6.2005. Työryhmän ehdotusten mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö asettaa kaksi työryhmää valmistelemaan vuoden 2005 loppuun mennessä ehdotukset pääkaupunkiseudun lähiliikenteen uudesta rahoitusmallista sekä bussiliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamisen edellytyksistä mm. parantamalla valtion ja kuntien yhteistyötä. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sen tavoitteena on yhteiskunnalle säästöjä tuovan ja kansalaisten liikkumismahdollisuuksia edistävän runkoliikenneverkon turvaaminen. Tätä verkkoa tulee hyödyntää lakisääteisiä kuljetuksia järjestettäessä ja myös matkapalvelukeskusten toiminnassa. Nämä tavoitteet on sisällytetty myös em. bussiliikenteen rahoitusjärjestelmän uudistamista pohtivan työryhmän toimeksiantoon. Ministeriö myös vastaa jatkossakin joukkoliikenteen t&k-toiminnasta käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan rahoitusjärjestelmän tulisi kohdella kaik-

kia kuntia tasapuolisesti, maaseudun palveluliikenteiden rahoitus tulisi järjestää samalla lailla kuin paikallisliikenteeseen integroitujen palveluliikenteiden. Matkapalvelukeskusten kehitystyöhön tulisi varata riittävästi taloudellisia voimavaroja eikä kuntien rahoitusosuuksien tulisi olla sidoksissa keskusten hallinnointijärjestelmään. Lisäksi tiedotustoimintaa olisi varattava tarvittavat voimavarat, ja lääninhallituksilla tulisi olla mahdollisuus käyttää määrärahoja myös hankkimiensa kutsujoukkoliikennejärjestelmien tiedotukseen. Joukkoliikennemääräraha jakautuu kolmelle momentille ostoliikenteeseen, lippurahoitukseen ja kehittämiseen. Nykyinen järjestelmä aiheuttaa epätarkoituksenmukaisuutta, koska toisella momentilla olevia määrärahoja ei voi käyttää toisen hyväksi ilman liikenne- ja viestintäministeriön valtuutusta. Momenttisidonnaisuuden vuoksi lääninhallitus ei ole voinut toteuttaa aluekohtaista liikennepolitiikkaa, vaikka sillä olisi parhaat tiedot rahoituksen kohdennustarpeesta alueellaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Itä-Suomen lääninhallituksen käsitys momenttisidonnaisuudesta on virheellinen. Ministeriö toteaa, että joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen on yksi momentti, jonka selvitysosan käyttösuunnitelmassa on esitetty määrärahojen käyttö kohteittain. Käyttösuunnitelma on tarpeen niiden erilaisten vaikutusten takia. Sama jako on siten oltava myös lääninhallituksille osoitetuissa määrärahoissa. Ei ole mahdollista, että lääninhallituksille siirrettäisiin yksi kokonaismääräraha.

Valtioneuvoston ohjesäännön 4 § 1 mom. 3 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, kun kyse on määrärahojen alueellisesta jaosta. Aiemmin mainittujen kahden työryhmän työskentelyn yhteydessä on ministeriön käsityksen mukaan soveliasta arvioida momenttisidonnaisuudesta luopumista. Viimeksi mainittu asia liittyy myös tulosohjauksen jäntevöittämiseen niin, että riittävän täsmällisten ja realististen tavoitteiden asettamisella voidaan riittävästi ohjata lääninhallitusten toimintaa ja samalla lisätä valinnanvapautta keinojen suhteen.

## Joukkoliikennepalvelut maan eri puolilla

### *Lähtökohdat ja uhkat*

Kuten jo aiemmin on todettu, ei henkilöliikennelainsäädäntö velvoita valtiota tai kuntia järjestämään joukkoliikennepalveluita. Henkilöliikennelaki kylläkin toteaa, että kunnat ovat velvollisia määrittämään joukkoliikenteen palvelutason tarvittavin osin. Kunnilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta järjestää määrittelemänsä palvelutason mukaista liikennettä, vaan kuntien kuljetusten järjestämistä koskevat velvoitteet tulevat erityislainsäädännöstä. Maaseutuliikenteen liikennepalvelujen säilyttämisen ja kehittämisen lähtökohtana ei olekaan lainsäädäntö, vaan liikennepoliittinen tasa-arvotavoite. Kyse on tällöin yhteiskunnallisesta tasa-arvosta ja aluepolitiikasta.

Tehdyssä kansainvälisessä arvioinnissa (LVM 12/2003) arvostellaan tätä liikennepoliittista strategiaa siitä, että se ei sisällä perusteellisesta katsausta toimintaympäristöön eikä ongelman luonnetta ole esitetty selkeästi. Strategiassa viitataan tarpeeseen turvata peruspalvelut ja siihen, että palveluiden järkevyyttä, taloudellista terveyttä ja laatua tulisi tarkastella, jotta joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä voitaisiin parantaa maaseudulla. Arvioinnin mukaan maaseudun joukkoliikennettä uhkaavaan kriisiin vaikuttavat mm. väestön muutto pois maaseudulta, demografiset muutokset ja valtion finanssipoliittiset toimenpiteet.

Joukkoliikenteen peruspalvelutasosta on tehty ehdotus vuoden 2005 alussa. Julkisen liikenteen peruspalvelutyöryhmä (LVM 7/2005) on laatinut esityksen valtakunnallisesta yhtenäisestä ja tavoitteellisesta julkisen liikenteen peruspalvelutasosta. Peruspalvelutason tavoitteena on, että asukkaat eri puolella maata pystyvät tekemään julkisella liikenteellä seudullisten palvelukeskusten, kuntakeskusten ja muiden isojen taajamien välisessä liikenteessä jokapäiväiset työ-, opiskelu-, ja asiointimatkansa sekä liityntämatkat valtakunnalliseen kaukoliikenteen verkkoon. Kuntien sisäisessä liikenteessä tavoitteena on, että autottomat pääsevät asioimaan kuntakeskuksessa vähintään kahtena päivänä viikossa. Peruspalvelutaso turvataan tarvittaessa ostopalveluilla, kuitenkin vain siltä osin kuin niille on kysyntää. Kuntien järjestämät lakisääteiset palvelut muodostavat ns. minipalvelutason. Kau-

punkiseuduilla puolestaan pystytään monissa paikoin toteuttamaan ns. tavoitetasoa, jolloin julkisen liikenteen yhteydet ovat kilpailukelpoisia muihin kulkumuotoihin nähden ja pystyvät houkuttelemaan myös uusia käyttäjiä joukkoliikenteelle.

### *Toimintaympäristö ja toimintaedellytykset*

Työryhmän mietintö (LVM 7/2005) sisältää hyvinkin kattavan selvityksen julkisen liikenteen palvelujen tarjonnan ja kysynnän nykytilasta. Valtion ostaman liikenteen verkko tulee sen mukaan harvenemaan, ja on jo harventunut muutamassa vuodessa n. 20 %, eli lähes 7 milj. linjakilometriä pelkästään runkoliikenteen ostojen leikkaamisen seurauksena. Vuonna 2003 Suomessa ajettiin linjaliikennettä yhteensä 155 milj. km ja lääninhallitusten ostoliikennettä 32 milj. km. Yhteensä noin kolmasosa yleisten teiden verkosta on joko kokonaan ilman joukkoliikennepalveluita tai kuntien ostaman joukkoliikenteen varassa. Joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat valtakunnallisesti 2000-luvulla yhteensä pienentyneet n. 2 %. Runkoliikenneverkon kattavuutta selviteltäessä kävi ilmi, että 29 % suomalaisista asuu kauempana kuin noin puolen kilometrin päässä runkoliikennepalveluista. Laskelmat osoittivat lisäksi, että 18 % autottomista kotitalouksista ja 27 % yli 65-vuotiaista on kauempana kuin noin puolen kilometrin päässä runkoliikennepalveluista. Suhteellisesti eniten runkoliikennepalvelujen ulkopuolella on väestöä Länsi-Suomen läänissä ja suhteellisesti vähiten Etelä-Suomen ja Oulun lääneissä.

Lääninhallituksilta saatujen tietojen perusteella Oulun, Itä-Suomen ja Lapin läänissä ostoliikenteen osuus kaikesta kaupunkien ulkopuolisesta linja-autolla harjoitettavasta joukkoliikenteestä on n. 30 %. Etelä-Suomessa ostoliikenteen osuus on alle 10 % ja Länsi-Suomessa n. 15 %.

Linja-autoyritysten tilinpäätöstietojen perusteella linja-autoliikenteen taloudellinen kannattavuus on selvästi heikentynyt 10 viime vuoden aikana, vaikka lippujen hintoja on nostettu yli 30 %. Alan käyttökate on laskenut vuoden 1993 20,6 %:sta vuoden 2003 n. 15 %:iin. Linja-autoliikenteen vuoden 2003 tilinpäätöstietojen perusteella keskimääräinen käyttökateprosentti on matalin Etelä-Suomessa (11,3 %) ja korkein Oulun läänissä (17,8 %). Etelä-Suomen matalaan kannattavuuteen vaikuttaa erityisesti yritysten välinen kova kilpailu.

### *Etelä-Suomen lääni*

Lääninhallitusten tehtävänä on arvioida peruspalvelujen saatavuutta ja riittävyyttä läänin alueella. Tätä arviointityötä on tehty jo lähes 10 vuotta, ja liikennehallinnon osalta arviointikohteet ovat vuosittain vaihdelleet niin, että eri läänien välillä on voitu suorittaa vertailuja. Seuraavat tulokset perustuvat lääninhallitusten v. 2004 suorittamiin arviointeihin liikennepalvelujen tarjonnasta ja tarpeesta sekä liikenneverkkojen riittävyydestä. Liikennepalvelujen tavoitteet ovat perustuneet ministeriön joukkoliikenteelle asettamiin tavoitteisiin sekä lääninhallituksen omiin liikennestrategioihin. Lääninhallitusten tekemät arvioinnit eivät ole tekotavaltaan ja raportoinniltaan keskenään täysin yhteismitallisia, joten tulosten esittäminen läänien osalta myös vaihtelee.

Etelä-Suomen lääni on lääneistä selkeimmin joukkoliikennelääni, sillä n. 70 % koko maan joukkoliikenteen matkoista tehdään Etelä-Suomen läänissä. Läänin noin kaksimiljoonaisesta väestöstä 90 % asuu taajamissa. Korkea taajama-aste samoin kuin asuinkunnan ulkopuolella työssä käyminen (35 %) luovat hyvät edellytykset joukkoliikenteelle. Vuodet 2003 ja 2004 olivat aiempaan kehityssuuntaan verrattuna huonompia, sillä joukkoliikenteen matkustajamäärät kääntyivät laskuun, mistä on seurannut tarjonnan lasku. Pääsyynä matkustajien vähenemiseen pidetään henkilöautojen määrän nopeaa kasvua.

Etelä-Suomen läänissä on kuntien välillä suuria eroja ostoliikenteen osuudessa suhteessa kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen. Ostoliikenteen osuus on suurin Etelä-Karjalassa 20,9 % ja Kanta-Hämeessä 17,7 % sekä pienin Uudellamaalla 1 % läänin keskiarvon ollessa 3,8 %.

Vuoden 2004 aikana Etelä-Suomessa lakkautettiin n. 1 350 talvivuoroa ja saman verran kesävuoroja (pääkaupunkiseutu ei ole luvuissa mukana). Vuorotarjonta väheni niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Uudellamaalla on maaseudulla alueita, joissa peruspalvelutaso ei toteudu eikä ympärivuotinen työssäkäynti onnistu joukkoliikenteellä. Tällaisten alueiden ja kuntien määrä on li-

sääntynyt vuorojen lakkautusten seurauksena, ja peruspalvelujen heikkeneminen on jatkunut jo useana vuonna peräkkäin.

Tarjonta palvelu- ja kutsujoukkoliikenteessä on lisääntynyt. Palveluliikenne on pääasiassa keskittynyt suurin kaupunkeihin ja kaupunkiseudulle. Junaliikenteen tarjonta on säilynyt pääpiirteissään ennallaan, paitsi välillä Helsinki–Kerava, jossa tarjonta parani valmistuneen kaupunkiradan myötä.

Taksiliikenne on arvioinnin mukaan varsin kattavaa ja turvaa kaikilla läänin alueilla peruspalvelutasoiset liikennepalvelut. Etelä-Suomen läänissä oli vuoden 2004 lopussa n. 4 000 taksilupaa, joista Uudellamaalla 1 417.

Johtopäätöksenä arvioinnissa on todettu, että joukkoliikenteen suhteen Etelä-Suomessa ollaan joutumassa valintatilanteeseen, ja kysymys on joukkoliikenteen asemasta tulevassa liikennejärjestelmässä. Tämä kysymys on tullut esiin jo haja-asutusalueilla, mutta nyt kysymys alkaa ulottua myös niille alueille, jotka ovat olleet perinteisesti joukkoliikenteen ominta aluetta.

### *Länsi-Suomen lääni*

Länsi-Suomen läänissä on 199 kuntaa, ja kuntien suuren määrän vuoksi lääninhallitusten ja kuntien yhteistyö joukkoliikenneasioissa tehdään pääosin seutulipputyöryhmässä. Länsi-Suomen läänissä ajettiin linjaliikenneluvilla 59,1 milj. km ja lääninhallituksen ostoliikenteenä 10,8 milj. km. Lipputuloperusteisen linjaliikenteen ajokilometrit vähentyivät 2,8 milj. km:llä v. 2002–04. Kaiken kaikkiaan linjaliikenteen merkitys on suuri (ajokilometreillä mitattuna 85 %). Ostoliikenteen merkitys on suurin Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa, kaikissa n. 30 %.

Maaseutuliikenteen matkustajamäärät vähenivät v. 2004 edellisvuodesta n. 5 %:lla eikä ostoliikenteen määrärahataso kata ostokustannusten nousua, joten vuorotarjonta ja palvelutaso tulevat arvioinnin mukaan heikkenemään. Nuorten ikäluokkien pienentymisen on Länsi-Suomessa huomattu heikentävän joukkoliikenteen kysyntää joillakin alueilla. Kaupunkien seutuliikenteessä on puolestaan onnistuttu säilyttämään matkustusmäärät mm. seutulippujen avulla, ja v. 2004 kasvun arvioidaan olevan seutulippujen osalta 5,6 %. Seutulipuilla tehtiin v. 2004 6,6 milj. matkaa. Seutuliput kattoivat läänin kunnista 79 % ja väestöstä 93 %.

Palveluliikenne on kaikille avointa liikennettä, jossa henkilökohtaiseen palveluun ja liikuntarajoitteisten kulkumahdollisuuksiin on panostettu tavallista joukkoliikennettä enemmän. Palveluliikenne voi toimita kiinteällä reitillä ja aikataululla tai perustua kutsuohjaukseen. Kalusto koostuu yleensä matalalattiaisista pikkubusseista ja takseista, joihin saa kyytiin myös pyörätuoliasiakkaita. Palveluliikenteen käytön tavoitteena on korvata heikkoja tai puuttuvia joukkoliikenneyhteyksiä haja-asutusalueilla sekä saada säästöjä kohonneille kuljetuskustannuksille. Vuonna 2004 Länsi-Suomen läänissä järjestettiin 57 kunnassa kuljetuspalveluja palveluliikenteenä. Näistä kahdeksassa kunnassa palvelu aloitettiin v. 2004.

Länsi-Suomen läänissä oli 3 139 taksilupaa v. 2004 ja luku kasvoi 11:llä. Takseja käytetään monipuolisesti mm. kuntien kuljetustehtävissä, ja niiden merkitys korostuu maaseutumaisissa kunnissa, joissa ne täydentävät heikohkoa linja- ja ostoliikenneverkkoa.

### *Itä-Suomen lääni*

Itä-Suomen läänin asukkaiden määrä on kahdenkymmenen viimevuoden aikana vähentynyt n. 5 %. Väestön ikärakenne on muuttunut siten, että lasten ja nuorten määrä on vähentynyt neljänneksellä ja vanhusten määrä on lähes kaksinkertaistunut. Seutukunnista vain Joensuun ja Kuopion väestömäärä on kasvanut. Väestö- ja palvelurakenteen muutokset ovat heijastuneet joukkoliikenteen palvelujen kysyntään ja palvelujen laatuun siten, että erityisesti koululaiskuljetusten tarve on vähentynyt ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien kuljetusten määrä ja palveluliikenne ovat lisääntyneet merkittävästi.

Työpaikkaomavaraisuus on Itä-Suomessa korkea, mikä vähentää työmatkaliikkumisen tarvetta kuntien välillä. Itä-Suomen lääni teetti selvityksen ostoliikenteen hankintojen vaikuttavuudesta v. 2004 (n:o 98). Tarkoituksena oli selvittää, ovatko lääninhallituksen hankinnat kohdelleet alueita tasapuolisesti ja kuinka ostomäärärahojen riittämättömyydestä johtuneet sopeuttamistoimet ovat vaikuttaneet ostoliikenteen palvelutasoon.

Selvityksen mukaan Itä-Suomen lääninhallitus karsi toukokuussa 2004 ostoliikenteen määrärahaleikkausten takia ostoliikenteen vuorotarjonnasta 30 %, mikä vastasi noin neljännestä ostoliikenteen ajokilometreistä. Karsinta vaikutti runkoliikenteen tarjontaan ja palvelutasoon yli puolessa Itä-Suomen kunnista, eikä karsintoja pystytty kaikilta osin kohdentamaan tasapuolisesti, koska ne jouduttiin keskittämään päättymässä olleisiin sopimuksiin. Eniten karsittiin koululaisvuoroja, mikä on johtanut koulumatkan tai siihen käytetyn ajan pitenemiseen. Kokonaisuutena karsinnat vaikuttivat eniten asiointimahdollisuuksiin, koska lähes kolme neljännestä karsituista vuoroista oli asiointiin soveltuvia. Ostoliikenteen karsimisen seurauksena ovat julkisen liikenteen palvelut arvioinnin mukaan heikentyneet maaseutualueilla.

Vuonna 2004 lääninhallituksen ostamaa liikennettä oli 7,9 milj. km ja liikenneluvalla ajettavaa liikennettä 19,4 milj. km. Matkustajat ovat vähentyneet läänin ostoliikenteessä ajanjaksolla 1998–2003 lähes puoleen ja paikallisliikenteen matkustajamäärät ovat vähentyneet 2000-luvulla lähes miljoonalla matkustajalla. Palvelutasotavoitteiden avulla lääninhallitus on kohdentanut liikennepalveluiden ostoja entistä enemmän työmatkaliikenteeseen, ja matkustamista on tuettu lisäämällä seutu- ja kaupunkilippujen subventointia. Toimenpiteistä huolimatta joukkoliikenteen markkinaosuus työmatkaliikenteestä on pienentynyt. Palveluliikenteen määrä on puolestaan kaksinkertaistunut ja tehtyjen matkojen määrä 2,5-kertaistunut vuodesta 1999 vuoteen 2003.

### *Oulun lääni*

Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun liikennestrategiassa on kuntakeskusten välisen liikenteen vähimmäispalvelutasoksi määritelty päivittäisen asioinnin mahdollistavat yhteydet. Kainuun runkoliikenteen kehittämissuunnitelman lähtökohtana on, että kenenkään ei tarvitse muuttaa pois kotoaan julkisen liikenteen peruspalvelujen puuttumisen vuoksi. Maaseutumaisissa kunnissa koetaan nykyisten liikennepalvelujen säilyminen pääsääntöisesti riittäväksi. Keskeisintä on koulukuljetuksia palvelevien yhteyksien olemassaolo, ja parannuksia toivotaan lähinnä ilta- ja viikonloppuyhteyksiin lähimpiin kaupunkikeskuksiin. Oulun seudulla julkisen liikenteen palveluille asetetaan puolestaan korkeampia palvelutaso-odotuksia. Tavoitteena on, että joukkoliikenne muodostaan kattavan seudullisen verkoston tarjoten kysyntää ja erilaisia tarpeita vastaavat yhteydet. Oulun paikallisliikenteen alueella joukkoliikenteen palvelutaso halutaan sellaiseksi, että se muodostaa palvelukykyisen vaihtoehdon henkilöauton käytölle.

Lääninhallituksen tekemän arvioinnin mukaan joukkoliikenteen reitistö on säilynyt varsin kattavana, vaikka liikenteen toimintaedellytykset ovat viime vuosina heikentyneet erityisesti maaseutualueilla ja lääninhallitus on määrärahojen niukkuuden vuoksi joutunut vähentämään liikennepalvelujen ostoja. Joukkoliikenteen ajokilometrien määrä on myös jatkuvasti laskenut, ja myös matkustajamäärät olivat v. 2004 laskussa maaseutualueiden lisäksi myös Oulun seudulla ja muilla kaupunkiseuduilla. Maaseudun joukkoliikennepalvelut ovat entistä enemmän ostoliikenteen varassa.

Lääninhallituksen ostot vähenivät v. 2001–04 välisenä aikana 52 600 km:stä 45 300 km:iin. Kuntien ostoliikennekilometrit ovat puolestaan kasvaneet vastaavana aikana 9 500 km:stä 16 000 km:iin. Lääninhallitusten ja kuntien ostoliikenteen osuus kaikille avoimesta joukkoliikenteestä pl. kaupunkimainen paikallisliikenne on n. 41 %.

Maaseutualueilla kuntien järjestämät joukkoliikennepalvelut ovat tärkeitä peruspalvelujen saavutettavuuden varmistajina. Kuntien järjestämien lakisääteisten kuljetuspalvelujen määrä ja kustannukset ovat kasvaneet erityisesti alueilla, joilla joukkoliikenteen hyödyntämismahdollisuudet kuljetuksissa ovat heikentyneet. Tässä tilanteessa muiden kuin lakisääteisten kuljetuspalvelujen piirissä olevien autottomien kuntalaisten liikennepalvelujen turvaaminen on arvioinnin mukaan vaarassa jäädä toteutumatta. Liikennepalvelut ovat paikoin heikentyneet minimipalvelutasoisiksi.

Oulun läänissä oli v. 2004 palveluliikennettä 19 kunnassa, joista kahdessa se käynnistyi ko. vuonna. Myös matkojen yhdistelytoiminta on käynnistymässä, ja tavoitteena on luoda koko maan kattava järjestelmä, jossa yhteiskunnan maksamia kuljetuksia ohja-

taan olemassa olevaan joukkoliikenteeseen ja tarvittavia erilliskuljetuksia yhdistellään tehokkaasti. Kuntien kuljetuskustannukset ovat kasvaneet nopeasti, ja kasvu vuodesta 2000 on ollut 25 %. Vuonna 2003 Oulun läänin kunnat käyttivät eri hallinnonalojen kuljetuksiin ja lipputukiin 34 milj. €.

### *Lapin lääni*

Lapin lääni poikkeaa rakenteeltaan huomattavasti muusta Suomesta vähäisen väestön, harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien vuoksi. Erityisesti koulukyyditysoppilaiden väheneminen vaikuttaa liikennepalvelujen kysyntään maaseudulla. Suurin haaste Lapin liikennepalveluissa kohdistuu maaseudun perusliikennepalvelujen ylläpitämiseen. Lapin sisäinen liikenne toimii valtaosin maantieliikenteen varassa, ja palvelujen luokse pääseminen edellyttää toimivaa bussiliikennettä, taksia tai omaa autoa. Asiakastulojen varassa toimiva liikenne ei ole enää mahdollista suuressa osassa lääniä. Arvioinnin mukaan alueellinen ja sosiaalinen tasaarvo on vaarassa ja joukkoliikenteen strategisiin tavoitteisiin pääseminen vaikeaa.

Liikenneverkko Lapin läänissä harvenee pohjoista kohti mentäessä, eikä itä-länsisuuntaisia, rajalta rajalle kulkevia tieyhteyksiä ole Pohjois-Lapissa. Läänin ulkopuolelta Lappiin tulevien kannalta ovat lento- ja junayhteydet ja niihin kytketyt jatkoyhteydet oleellisia. Henkilöliikenteen käytössä oleva rautatieverkko on pituudeltaan 430 km. Julkisen liikenteen verkostossa ei ole tapahtunut mitään suuria muutoksia viime vuosina (v. 2004 rautatien sähköistys välillä Oulu–Rovaniemi). Rautatieverkon vähäliikenteisten raideosuuksien ylläpitoon on kohdistunut paineita. Tienpidon määrärahaleikkaukset uhkaavat erityisesti alempitasoisen tieverkon ylläpitoa.

Huomattava osa itsekannattavasta liikenteestä on juna- ja lentoliikenteen jatkoyhteyksiä. Päätieverkon sekä suurempien asutus- ja matkailukeskusten ulkopuolelle sijoittuvilla alueilla on asiakastulojen varassa toimivaa joukkoliikennettä varsin vähän tai ei lainkaan. Näillä seuduilla julkisen liikenteen palvelutaso on lääninhallituksen ja kuntien ostoliikenteen varassa. Ostoliikenteen osuus on suurin Itä-Lapin seutukunnassa ja Rovaniemen pohjoispuolelle sijoittuva poikittaisliikenne on täysin ostoliikennettä. Kokonaisuudessaan 25 % maaseutuliikenteestä on lääninhallitusten ostamaa.

Maaseudun joukkoliikennepalveluista valtaosa perustuu koululaiskuljetuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että kouluvuoden ulkopuolella sivukylien palvelutaso heikkenee. Joukkoliikenteen kehitys ei arvioinnin mukaan ole ollut viime vuosina rohkaisevaa. Kaikissa ajetuissa kilometreissä on tapahtunut laskua v. 2002–04. Esimerkiksi linjaliikennekilometrit vähenivät 79 000 km:stä 77 600 km:iin ja ostoliikennekilometrit 43 500 km:stä 39 950 km:iin.

Linja-autoyritysten taloudellinen tilanne on maan huonoimpia ja matkustajamäärät koululaiskuljetuksia lukuun ottamatta vähäisiä. Matkustajamäärät ovat vähentyneet myös seutu- ja kaupunkilippujärjestelmien piirissä (n. 10 % vuodesta 2001 vuoteen 2003). Liikennetarjonnan väheneminen ei arvioinnin mukaan merkitse palvelujen loppumista, mutta laskee palvelutasoa ja heikentää mm. matkailun toimintaedellytyksiä, vaikeuttaa rahdin kulkua ja aiheuttaa sitä kautta ongelmia pienyrityksille. Tarjonnan väheneminen heikentää myös työssäkäyntimahdollisuuksia, ja kunnat joutuvat järjestämään lakisääteiset koululaiskuljetukset kalliimmalla tavalla. Arvioinnin mukaan joukkoliikenteeseen kohdistetut säästötoimet tulevat yhteiskunnan maksettaviksi siten jossain muussa muodossa.

Taksipalvelut ovat merkittäviä yksilöllisten kuljetusten järjestämisessä, ja taksit ovat yhä enemmän korvanneet perinteistä reittisidonnaista liikennettä maaseudulla, jossa asiakasmäärä on vähäinen. Taksilupien määrät Lapissa ovat laskeneet vuodesta 1999 (522) vuoteen 2004 (483).

Syyskuussa 2000 aloitettiin matkaketjukokeilu, jossa Lapin keskussairaalaan suuntautuvat Kelan korvaamat kuljetukset ketjutetaan siten, että niissä hyödynnetään olemassa olevaa linjaliikennettä. Kokeilu on vakiintunut pysyväksi toiminnaksi, jossa matkaketjuja rakennetaan keskimärin 500 kuukaudessa. Kokeilun tavoitteena on ollut mm. kuljetuskustannusten kasvun hillintä, alueellisen ja toiminnallisen yhteistyön lisääminen ja yhteisen matkojen yhdistelykeskuksen perustaminen. Arvioinnin mukaan kokeilu on tuonut merkittävää säästöä yhteiskunnalle ja lisännyt joukkoliikenteen käyttöä.

### *Joukkoliikennepalvelujen vähenemisen vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuoltoon*

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä todennut, että mitä kattavampi ja esteettömämpi julkinen liikenne on, sitä vähemmän tarvitaan matkustamiseen liittyviä sosiaali- ja terveyspalveluina järjestettäviä erityiskuljetuksia. Mitä kattavampi on kansalaisen jokapäiväisen toimeentulon kannalta tärkeä liikennepalveluverkosto, kuten mahdollisuus asioida kaupassa, postissa tai pankissa, sitä vähemmän tarvitaan kompensoivia sosiaali- ja muita palveluja, joihin useimmiten liittyy kuljetuksia.

Esimerkiksi vaikeavammaisilla henkilöillä, joilla on kohtuuttoman suuria vaikeuksia käyttää julkista liikennettä, on oikeus vähintään 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa. Kuljetuspalveluista peritään joukkoliikenteen maksua vastaava omavastuu. Vaikeavammaisten kuljetuspalvelun tarvitsijoiden määrä on lisääntynyt sosiaali- ja terveysministeriön mukaan odotettua huomattavasti nopeammin. Kun heitä v. 1995 oli 45 839 ja v. 2000 66 568, arvioidaan heitä v. 2005 olevan n. 80 000. Läänien peruspalvelujen arviointitietojen mukaan v. 2001 vaikeavammaisten kuljetuspalvelumenot olivat 57–81 % sosiaalitoimen kuljetuskustannuksista. Ikääntyneiden osuus on kasvanut ja suurimmissa kaupungeissa kuljetuspalveluasiakkaista ¾ on yli 65-vuotiaita. Joukkoliikenteen väheneminen maan syrjäisillä alueilla on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan johtanut siihen, että vaikeavammaisten kuljetuspalveluiden kysyntä on kasvanut vammasta johtuvien vaikeuksien lisäksi myös puuttuvien liikenneyhteyksien takia. Vammaispalvelulaki on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan muuttunut pitkälti ikäihmisten kuljetuspalveluksi. Erikoista on myös, että kuljetuspalvelujen tarve on kaupungeissa kasvanut maaseutua voimakkaammin, vaikka kaupunkien joukkoliikenne on muuttunut ja muuttumassa yhä esteettömämmäksi.

Kuntien sisällä tapahtuu osin samanaikaisia kuljetuksia eri palveluyksiköihin. Myös sosiaali- ja terveystoimen sisällä kuljetuksia järjestetään eri toimintayksiköiden toimesta. Mikäli kunnan kuljetusten kokonaisuus suunnitellaan eri hallintokuntien ja toimintayksiköiden yhteistyönä, voidaan sosiaali- ja terveysministeriön mielestä kuljetuksia yhdistämällä saada taloudellisia säästöjä ilman, että asiakkaiden saaman palvelun taso kärsii. Vuonna 2002 tehdyn selvityksen mukaan neljänneksessä kunnista ei esim. ole mitään vaihtoehtoisia muotoja vaikeavammaisten kuljetuspalveluille yksilöpalveluna.

## Kehittämistoimet

Suomen Kuntaliiton mukaan joukkoliikenteen tutkimukseen ja kehittämiseen osoitetut määrärahat ovat viime vuosina huolestuttavasti vähentyneet. Kuntaliiton mukaan on välttämätöntä, että valtio osoittaa t&k-toimintaan rahoitusta. Liikenneyritysten panostus on olematon eikä yksittäisillä kunnilla ole mahdollisuutta osoittaa rahoitusta uusien toimintatapojen kehittämiseen. Kuntaliitto odottaa konkreettisia tuloksia joukkoliikenteen roolin määrittämiseen ja ylläpidon varmistamiseen liikenne- ja viestintäministeriön käynnistämältä joukkoliikenteen tutkimusohjelmalta.

### *Matkojen yhdistämiskokeilut ja matkapalvelukeskukset*

Yhteiskunnan korvaamien matkojen yhdistelyä on toteutettu erilaisin kokeiluin ympäri maata. Liikenne- ja viestintäministeriön toimesta arvioitiin v. 2003 kuuden matkojenyhdistelykeskuksen (jäljempänä MYK) suoria taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, teknistä toteutusta sekä toiminnan laatutekijöitä.

Arvioinnin tulosten mukaan (Matkojenyhdistelykeskuskokeilujen arviointi, LVM julkaisuja 39/2003) matkojen yhdistelyllä pystytään yhteiskunnan kuljetuskustannuksissa saavuttamaan säästöjä (erityisesti kuntien ja Kelan kustannuksissa). Kustannussäästöjen ohella yhdistelyn ja matkojen ketjutuksen avulla pystytään parantamaan myös joukkoliikenteen palvelutasoa sekä parantamaan itsekannattavan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä erityisesti maaseutualueilla. Ovelta ovelle -palvelut ovat lisänneet mm. itse maksavien matkustajien liikkumismahdollisuuksia ja sosiaalisia kontakteja sekä mahdollistaneet monia aktiviteetteja. Palveluliikennettä hyödyntämällä vanhukset voivat hoitaa asiointiaan omatoimisesti pidempään ja selviävät myös

kotonaan pidempään, jolloin yhteiskunta säästää vanhusten kuljetus- ja hoitokustannuksissa sekä erityispalvelujen tuottamisen kustannuksissa. Kutsuohjattu avoin palveluliikenne myöhentää kokemusten mukaan kunnan erityispalveluiden piiriin siirtymistä vanhuksilta 2–3 vuotta.

Matkojen yhdistely todettiin evaluoinnin tulosten perusteella taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kannattavaksi toiminnaksi. Jos matkoja yhdisteltäisiin 20 MYK:n kautta, olisi laskennallinen kokonaisnettosäästö vuodessa n. 22 milj. €. Säästöt jakaantuisivat yhdistelypalvelua ostavien tahojen kesken niin, että Kelan saama säästö olisi 11 milj. €, kuntien ja sairaanhoitopiirien säästö 6,5 milj. € ja valtion saama säästö 4,5 milj. €. Sairausvakuutuslakiin tehtiin syksyllä 2004 muutos, jolla matkojen yhdistely tuli korvauksen piiriin. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää arvioinnin tuloksia rohkaisevina.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (HALKE) toimeksiannosta kansliapäällikkötason työryhmä teki toukokuussa 2004 esityksen (Matkojen yhdistelytyöryhmän mietintö, LVM Julkaisuja 25/2004) yhteiskunnan korvaamien matkojen järjestämisen hallinnoinnista ja rahoituksesta. Suunnitelman tavoitteena on laajentaa matkojen yhdistely koko maahan perustamalla noin parikymmentä laaja-alaista matkojenyhdistelykeskusta tai matkapalvelukeskusta (MPK).

Matkojen yhdistelyn laajentaminen koko maahan perustuu useiden tahojen väliseen yhteistyöhön. Kussakin läänissä toimisi 1–4 keskusta, jotka yhdistelisivät ja ketjuttaisivat pääasiassa kuntien, Kansaneläkelaitoksen ja sairaanhoitopiirien korvaamia matkoja mutta myös itse maksavien matkustajien matkoja. Matkojen yhdistely toteutetaan alueilla lääninhallitusten koordinoimana ja yhdistelypalvelut hankitaan kilpailuttamalla. Matkojen yhdistelyn toteuttaminen yhteistyön pohjalta edellyttää eri osapuolten tarpeiden yhteensovittamista. Toimintaa koko läänin alueella ohjaa yhteistyöryhmä ja kullakin MPK-alueella toimii oma johtoryhmänsä, jossa on mukana alueen kunnat, Kela, sairaanhoitopiiri sekä muita mahdollisia sidosryhmiä ja jossa päätetään mm. MPK-toiminnan yhteisestä palvelutasosta. Tavoitteeksi matkojen yhdistelyn laajentamiselle koko maahan on asetettu vuoden 2007 loppu.

Matkojen yhdistelyä ohjaa valtakunnantasolla liikenne- ja viestintäministeriön perustama seurantatyöryhmä, joka mm. valmistelee koko maahan yhteisiä hankinta-asiakirjoja yhdistelypalvelujen kilpailuttamista varten. Matkojenyhdistelyssä tullaan tekemään laajaa alueellista yhteistyötä hallinnonalojen ja kuntien kesken, mutta tarvitsemansa kuljetuspalvelut kukin osapuoli hankkii vielä toiminnan alussa pääasiassa itsenäisesti. Kuljetuspalvelujen järjestämisessä on tehty aiemmin vain vähän yhteistyötä eri hallinnonalojen ja kuntien kesken. Yhteistyö kuntien sisällä kuljetuspalvelujen järjestämiseksi on kuitenkin lisääntynyt mm. palveluliikenteiden yleistymisen myötä. Kuntiin on perustettu kuljetustyöryhmiä ja hallintokuntien lisääntyvän yhteistyön kautta henkilökuljetusten hoitoon liittyviä tehtäviä on keskitetty. Tavoitteena on, että myös kuljetuspalveluja hankitaan tulevaisuudessa entistä enemmän yhteistyössä (kunnat, Kela, sairaanhoitopiiri, lääninhallitus), jotta synergiaetuja hyödyntämällä voitaisiin myös kuljetuspalveluissa saavuttaa mahdollisimman tehokas ja taloudellinen tulos.

Yhteistoimintasopimukset on tehty hallinnon ylätasolla ja aluetasolla solmitaan yhteistyösopimukset (lääninhallitukset, kunnat Kela, sairaanhoitopiiri, muut mahdolliset kuntayhtymät), joissa määritellään ne periaatteet, vastuut ja velvoitteet, joiden mukaan matkojen yhdistely alueella toteutetaan. Yhteistyösopimuksella sovitaan myös rahoitusperiaatteet ja -osuudet, joiden mukaisesti osapuolet osallistuvat matkojen yhdistelystä aiheutuviin kustannuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan liikenteen ja siihen liittyvien palvelujen laatukysymykset korostuvat silloin, kun matkustajien toimintakyky on alentunut. Koska kuljetuspalvelujärjestelmä on turvannut mahdollisuuden itsenäiseen liikkumiseen, on matkojen yhdistelemisen aloittaminen aiheuttanut asiakkaiden vastarintaa kaikilla paikkakunnilla, joissa kuljetuspalveluja on alettu hallinnoida matkojenyhdistely- tai matkapalvelukeskusten kautta. Muutos yksilökuljetuksesta joukkokuljetukseen ja tutun taksin valintaoikeuden menettäminen ovat aiheuttaneet asiakkaissa epävarmuut-

ta. Ministeriön mukaan tärkeintä on tiedottaa, että oikeutta liikkumiseen ei rajoiteta. Muutos koskee matkojen tilaamis- ja toteuttamistapaa. Tyytyväisyys uusiin palveluihin on yleistä alun epävarmuuden jälkeen. Helsingissä mm. kuljetusten myöhästelemiset sekä kaluston ja palvelun taso ovat nostattaneet laatukysymykset vahvasti esille.

Koska julkisen liikenteen palveluin ei ole ainakaan toistaiseksi turvattavissa liikkumismahdollisuuksia kaikille kansalaisille, koituu sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalle liikennekustannuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö toivookin, että jatkossa tulisi arvioitavaksi, olisiko tarkoituksenmukaisempaa kehittää kaikkien kansalaisten liikkumismahdollisuuksia nykyistä vahvemman liikennepolitiikan keinoin ja sen vastuulla kuin sosiaali- ja terveyspolitiikan keinoin. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kyse on myös sosiaali- ja terveysministeriön haluttomuudesta puuttua omiin sosiaaliperusteisiin kuljetuspalveluetuuksiin esim. omavastuita porrastamalla.

### *Palveluliikenne*

Palveluliikenne voi toimia kiinteällä reitillä ja aikataululla tai perustua kutsuohjaukseen. Palveluliikenne on helpottanut ja lisännyt erityisesti ikäihmisten liikkumista. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan palveluliikenteellä on pystytty tarjoamaan joukkoliikennepalveluita kokonaan uusille käyttäjäryhmille ja uusille alueille: esim. yli 50 % tutkitun palveluliikenteen asiakkaista käytti matkustamiseen ennen palveluliikenteen olemassaoloa pääasiassa kunnan maksamia erilliskuljetuksia. Palveluliikennettä pystytään hyödyntämään monipuolisesti kuntien maksamien kuljetusten järjestämisessä vanhuksille ja liikuntarajoitteisille, koululaisille. Niissä kunnissa, joissa on järjestetty palveluliikennettä, tarve siirtyä kuntien maksamiin erilliskuljetuksiin on kasvanut hitaammin kuin maassa keskimäärin. Samalla siirtyy myös tarve turvautua muihin kuntien maksamiin erityispalveluihin. Yhteiskunnan maksamien kuljetusten tietoinen ohjaaminen palveluliikenteeseen on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tehokkain keino vähentää kalliita erilliskuljetuksia.

Valtio avustaa palveluliikenteen käynnistämistä, minkä jälkeen palveluliikenteen ylläpito jää kokonaisuudessaan kuntien kustannettavaksi. Tähän rahoitukseen käytettiin v. 2002 valtion runko- ja paikallisliikenteen (linja-auto- ja taksiliikenne) ostorahoituksesta n. 11 % (2,9 milj. €). Yhteiskunnalle asiakkaan kuljettaminen palveluliikenteellä on edullisempaa kuin ostetulla taksiliikenteellä, ja matkojenyhdistelykeskuksen kautta toimiva palveluliikenne on edullisempaa kuin muu palveluliikenne. Henkilökuljetusten kustannukset ovat kunnissa kasvaneet vuosittain voimakkaasti mutta palveluliikennettä järjestävissä kunnissa ovat henkilökuljetuskustannukset kokonaisuutena nousseet hitaammin kuin koko läänissä keskimäärin.

Väestön ikääntyessä ja kuljetuspalvelutarpeiden lisääntyessä palveluliikenteen merkitys kasvaa. Synergiahyötyjen saavuttamiseksi on kuljetuspalveluja liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tulevaisuudessa järkevintä hankkia yhdessä useiden yhteiskunnallisten toimijoiden kesken. Tämä edellyttää yhteistyön tiivistämistä ja lisäämistä. Sopivan tarjonnan järjestämiseksi kuntien yhteistä palveluliikennettä on kehitettävä tai naapurikuntien palveluliikennettä sovitettava yhteen ja rakennettava sujuvia matkaketjuja kuntien, Kelan ja yrittäjien yhteistyönä.

Matkapalvelukeskusten kehitystä on Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan jonkin verran hidastanut palveluliikenteen rooli joukkoliikennejärjestelmässä. Nykyisin maaseudulla toimivat palveluliikenne on voinut saada valtionavustusta vain kokeiluajan kun taas kaupunkimaiseen paikallisliikenteeseen integroiduille palvelulinjoille on voitu vuosittain myöntää ostoliikenteen valtionavustusta. Liikenneministeriön Julkisen liikenteen palvelutaso -mietinnössä esitettiin rahoituksen lisäämistä ja myös maaseutualueiden palveluliikenteille pysyvää valtionavustusta. Jos kyseinen esitys voitaisiin toteuttaa, kuntien kiinnostus matkapalvelukeskuksiin lisääntyisi voimakkaasti.

Itä-Suomen lääninhallituksen mielestä maaseudun joukkoliikenteen palvelutaso on voitava säilyttää uusia kutsujoukkojärjestelmiä kehittämällä. Kutsujoukkoliikenne sopii erinomaisesti osaksi matkaketjuja. Itä-Suomen lääninhallitus on viime vuosien aikana ottanut käyttöön muutamia kutsujoukkoliikennejärjestelmiä, joilla on pyrit-

ty parantamaan palvelutasoa lähinnä liityntäliikenteessä. Kehittämistyötä hankaloittaa kuitenkin tiedottamisongelma. Lääninhallituksen on mahdollista ostoliikennerahoilla hankkia kutsujoukkoliikennettä, mutta kyseistä määrärahaa ei voida käyttää joukkoliikenteestä tiedottamiseen. Itä-Suomen lääninhallitus onkin hillinnyt kutsujoukkoliikennejärjestelmien kehitystyötä, koska tarjottavista palveluista tiedottaminen eri käyttäjäryhmille on vaikeaa. Lääninhallitus rahoittaa v. 2005 n. 1 000 ostoliikennevuoroa, joiden tiedottamisesta vastaa sopimusyrittäjä parhaaksi katsomallaan tavalla.

## Saadut lausunnot

*Linja-autoliitto*

Linja-autoliitto yhtyy valtiontilintarkastajien esittämiin näkemyksiin joukkoliikennepalvelujen tilanteesta. Linja-autoliiton mukaan joukkoliikenteen toimintaedellytykset ja palvelut ovat heikentyneet ja rahoitus vähentynyt hallitusohjelman tavoitteiden vastaisesti. Maaseudun tarpeellista peruspalvelutasoa ei ole monilla alueilla enää pystytty ylläpitämään, ja joukkoliikenteen markkinaosuus on laskenut niin kaukoliikenteessä kuin kaupunkiseuduillakin. Työmatkaliikennettä ei ole lisääntyvässä määrin ohjattu joukkoliikenteeseen, ja työsuhdelipun käyttöönoton valmistelu on ollut hidasta. Joukkoliikenteen sujuvuus ja täsmällisyys on myös heikentynyt merkittävästi suurten kaupunkien katuverkolla, ja koko joukkoliikenteen markkinaosuus on Suomessa nykyisin Euroopan alhaisimpia.

Bussiliikenteen kannattavuus on Linja-autoliiton mukaan heikentynyt viime vuosina merkittävästi. Bussiyritysten keskimääräinen käyttökate on laskenut viidessä vuodessa tavoitteellisesta 20 %:n tasosta n. 14 %:iin. Myös vuoden 2005 kannattavuusennuste näyttää synkältä. Tähän on johtanut yleistä kustannustasoa nopeampi bussiliikenteen kustannusten kasvu, tästä johtuva lipunhintojen nostaminen sekä sen seurauksena matkustajamäärien väheneminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategiassa on tavoitteena, että joukkoliikenteen lippujen hinnat nousevat vähemmän kuin kuluttajahintaindeksi. Bussiliikenteen lipunhintojen kehitys on kuitenkin ollut Tilastokeskuksen mukaan vuodesta 1995 alkaen yli kaksinkertainen kuluttajahintojen yleiseen kehitykseen verrattuna. Bussiliikenteen voimakkaan, yritysten omasta toiminnasta riippumattoman kustannuskehityksen vuoksi lipunhintoja ei ole pystytty pitämään kilpailukykyisinä suhteessa henkilöautoilun kustannuksiin. Toisaalta valtion ostoliikennerahoitusta on jatkuvasti leikattu. Ostoliikenteen vähentyminen heikentää myös lipputuloilla toimivan liikenteen toimintaedellytyksiä. Negatiivinen kierre on johtanut bussiliikennepalvelujen jatkuvaan supistamiseen.

Merkittävin syy koko joukkoliikenteen aseman heikentymiseen parin viime vuoden aikana on Linja-autoliiton mukaan ollut hallituksen päätös keventää huomattavasti uusien ja käytettynä maahan tuotujen henkilöautojen verokohtelua v. 2003. Tämä on johtanut henkilöautojen määrän jyrkkään kasvuun, yksityisautoilun lisääntymiseen ja henkilöautoilun kilpailuaseman huomattavaan paranemiseen suhteessa joukkoliikenteeseen.

Mikäli asiakastuloilla toimivan joukkoliikenteen verkko voitaisiin ylläpitää mahdollisimman kattavana, myös yhteiskunnan korvaamia kalliita erilliskuljetuksia voitaisiin ohjata tehokkaasti kaikille avoimeen joukkoliikenteeseen ja näin säästää huomattavia määriä julkisia varoja. Käytännössä valtion ja kuntien kuljetusmenot kuitenkin koko ajan kasvavat, kun joukkoliikennepalvelujen heikentymisen vuoksi joudutaan järjestämään yhä enemmän erillisiä, yhteiskunnan maksamia kyydityksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön peruspalvelutasotyöryhmän määrittelemä julkisen liikenteen peruspalvelutasotavoite on Linja-autoliiton mielestä liian alhainen ja lähentelee lakisääteistä minimitasoa. Tämän seurauksena myös arvioitu lisämäärärahan tarve on alimitoitettu. Työryhmä ei ole Linja-autoliiton mukaan ottanut riittävästi huomioon, että lipputuloilla tällä hetkellä toimiva liikenne on edellä kuvatuista syistä suuressa määrin lakkautusuhan alla. Näiden vuorojen ostamiseen ei ole kuitenkaan määrärahoja, vaikka niissä on normaaliin ostoliikenteeseen verrattuna yleensä enemmän matkustajia. Suomessa asuu noin kaksi miljoonaa ajokortitonta ihmistä. Tavoitteellisen peruspalvelutason lähtökohtana tulisi olla näidenkin ihmis-

ten jokapäiväisten liikkumistarpeiden tyydyttäminen.

Joukkoliikennejärjestelmän hallitun kehittämisen turvaamiseksi joukkoliikenteen rahoitus on Linja-autoliiton mukaan muutettava pitkäjänteiseksi (esim. 4-vuotiseksi) nykyisestä vuoden ja käytännössä jopa lyhyemmän aikajakson budjetointikäytännöstä. Käytännössähän peruspalvelujen ylläpitämiseen tarvittavia lisämäärärahoja on jouduttu lähes säännöllisesti hakemaan lisätalousarvioiden kautta.

Elintärkeä edellytys joukkoliikenteen käytön lisäämiselle ovat avoimet ja yhteensopivat lippujärjestelmät sekä aikataulutietojen kattava saatavuus. Joukkoliikennejärjestelmää tulee myös tarkastella aina kokonaisuutena (bussit, junat, taksit). Uudet kysyntätarpeet on pystyttävä lähtökohtaisesti tyydyttämään kaikissa eri liikennemuodoissa lipputuloperusteisesti. Ostopalveluja hankittaessa ja rahoitusta kohdennettaessa on vertailtava keskenään myös eri liikennemuotoja eikä minkään liikennemuodon ostoja pidä nähdä itsetarkoituksena. On myös tärkeätä, että junaliikenteen ostoista ja pikavuoroliikenteen liikenneluvista päättää aina sama viranomaistaho. Eri liikennemuotojen yhteisillä joukkoliikennemarkkinoilla pitäisi toimia yhtenäisillä kilpailuperiaatteilla. Junaliikenteen tapaan myös bussiliikenteen pitäisi voida käyttää verotonta käyttövoimaa. Lisäksi kaavailluista uusista ratainvestoinneista (mm. Elsa-rata) on tehtävä objektiiviset selvitykset koskien kannattavuutta ja vaikutuksia koko liikennejärjestelmään ml. lipputuloillaan toimiva bussiliikenne.

### *Kynnys ry*

Kynnys ry korostaa lausunnossaan esteettömän ja laadukkaan joukkoliikenteen etuja kaikille väestöryhmille. Kynnys ry:n mukaan joukkoliikennepalvelujen heikentyminen koskee ikääntyvän väestön lisäksi myös liikuntarajoitteisia ja vammaisia henkilöitä.

Matkojen yhdistämiskokeiluihin ja matkapalvelukeskuksiin liittyen Kynnys ry toteaa, että vaikeavammaisten kuljetuspalvelut toteuttavat olennaisesti useita Suomen perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia kuten yhdenvertaisuutta, liikkumisvapautta sekä osallistumisoikeutta. Osana kunnan sosiaalihuollon palveluja kuljetuspalvelut ovat myös sidoksissa perustuslaissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut siten, että jokaisella ihmisellä on edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Merkitystä on myös perustuslain säännöksellä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näiden perustuslaillisten oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen vaikeavammaisten kohdalla vaarantuu Kynnys ry:n mukaan, mikäli näitä seikkoja ei matkojenyhdistelypalvelua toteutettaessa oteta huomioon.

Kynnys ry haluaakin korostaa vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen erityistä merkitystä niiden käyttäjien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta turvaavana palvelumuotona, jonka toteuttamiseen kunnille on säädetty erityinen järjestämisvelvollisuus. Näin ollen vaikeavammaisten kuljetuspalveluja ei matkojenyhdistelypalvelua valmisteltaessa ja kehitettäessä tule tarkastella yhteismitallisena muiden yhteiskunnan korvaamien kuljetusten kanssa. Tämän vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen erityisyyden vammaisjärjestöt ovat useassa yhteydessä vuosien 2004 ja 2005 aikana tuoneet esille.

Matkojenyhdistely nähdään usein yksinomaan logistisena kysymyksenä, mikä sivuuttaa vaikeavammaisuuden aiheuttamat vaikutukset liikkumiseen sekä siihen liittyvään erilaiseen asiointiin ja osallistumiseen sekä niissä tarvittaviin saattaja- ja avustajatarpeisiin. Kuljetuspalvelun ja avustamisen tarve on matkojenyhdistelyssä haluttu erottaa selkeästi toisistaan, mutta vaikeavammaisten arjessa tämä ei ole mahdollista.

Koska vaikeavammaisille ihmisille yhdenvertaisten liikkumismahdollisuuksien toteutuminen on sidoksissa saattaja- ja avustajakysymyksiin, ei vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen järjestäminen suunnitellun matkojenyhdistelykeskustoiminnan avulla ole toimiva ratkaisu. Matkojenyhdistely ja keskitetyt järjestelmät eivät kykene vastaamaan vaikeavammaisten yksilöllisiin matkan suorittamiseen liittyviin saattaja- ja avustajatarpeisiin, vaan vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen turvaamiseksi tarvitaan yksilöllisiä saattaja- ja avustajapalveluja sekä näitä korvaavina vakiotaksin käyttömahdollisuutta.

Erilaiset matkojenyhdistelykokeilut ja -hankkeet ovat osoittautuneet vaikeavammaisten vaativia yksilöllisiä tarpeita vastaavien asianmukaisten kuljetusten järjestämisessä hyvin heikosti toimiviksi. Ongelmia on ollut esim. asiakaspalvelussa, tilaamiskäytännöissä, kuljetusten toimitustarkkuudessa sekä niiden luotettavuudessa ja turvallisuudessa kuin myös itse matkojen yhdistelyssä. Ratkaisematta matkojenyhdistelyssä on se, kuinka järjestelmä tosiasiassa voi ottaa huomioon esim. asiakkaiden erilaiset fyysiset, psyykkiset ja sosiaaliset olosuhteet sekä niistä aiheutuvat edellytykset palvelujen toteutumiselle lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## JOUKKOLIIKENNEPALVELUT

Suomen henkilöliikenteen arvioidaan kasvavan vuosikymmenen loppuun mennessä n. 10 %:lla, ja v. 2010 arvioidaan liikennöitävän yhteensä 73,3 mrd. henkilökilometriä. Joukkoliikenteen ei kuitenkaan ennusteta saavan osaansa tästä kasvusta, vaan joukkoliikenteen matkustajamäärät ja suosio ovat laskussa. Joukkoliikenteen osuuden ( 15,5 %) ennustetaankin laskevan 3 % vuosikymmenen loppuun mennessä.

Kun joukkoliikennepalvelujen tuottaminen perustuu pääosin yritystoimintaan, on matkustajamäärien lasku johtanut lippujen hinnankorotuksiin ja tarjonnan laskuun, ja tämä puolestaan on vähentänyt joukkoliikenteen suosiota. Valtiontilintarkastajat ovat huolestuneita kehityksen suunnasta etenkin, kun matkustajamäärät ovat viime vuosina kääntyneet laskuun myös Etelä-Suomen läänissä, jossa tehdään n. 70 % koko maan joukkoliikenteen matkoista ja jossa pitäisi lähtökohtaisesti olla hyvät edellytykset joukkoliikenteelle (taajama-aste korkea ja asuinkunnan ulkopuolella työssä käyminen yleistä). Sama suunta on ollut tutkimusten mukaan yleisemminkin havaittavissa kaupunkimaisessa liikenteessä. Tämä kehitys jo sinällään heikentää joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä ja sen myötä mahdollisuuksia joukkoliikenteen keinoin turvata muiden palveluiden saavutettavuutta maan eri puolilla.

Liikenneyrittäjien lisäksi yhteiskunta osallistuu joukkoliikenteen kustannuksiin. Valtion vuosittain rahoittama osuus on n. 100 milj. €, kuntien rahoitus henkilökuljetuksiin on yli 400 milj. € vuodessa ja tästä kaikille avoimen joukkoliikenteen osuus on n. 40 %. Lisäksi tulevat Kansaneläkelaitoksen rahoittamat erilaisten kuljetusten (koulumatkatuki, sairausvakuutuksen matkakorvaukset) kustannukset, jotka ovat yli 100 milj. €. Nykyisiä rahoitusresursseja uhkaa supistaminen niin valtio- kuin kuntasektorillakin, ja samanaikaisesti toiminnan kustannukset kasvavat. Rahoitusjärjestelmän ja rahoituksen perusteiden pitäisi nykyistä paremmin korostaa kokonaisnäkemystä siitä, millaista joukkoliikennettä ja millä liikennemuodoilla yhteiskunnan rahoilla ostetaan ja tuetaan. Yhteiskunnan rahoittamissa liikennehankinnoissa pitäisi olla ratkaisevaa kokonaistaloudellisuus sen sijaan, että pohditaan yksittäisten hankkeiden hyötyjä, kustannuksia ja kulloistakin rahoittajaa. Valtion rahoitusjärjestelmän osalta valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota lisäksi siihen, että lääninhallituksilla tulisi olla joukkoliikennemäärärahan käytössä nykyistä enemmän alueellisen kehittämistarpeen vaatimaa joustoa alueensa liikennepalvelujen turvaamiseksi ja kehittämiseksi.

Vuoden 2005 aikana on otettu käyttöön käsite julkisen liikenteen peruspalvelutaso. Sen tavoitteena on, että kansalaiset eri puolilla maata pystyvät tekemään jokapäiväiset työ-, opiskelu-, asiointi- ja liityntämatkansa julkisella liikenteellä esim. kuntakeskusten välillä sekä asioimaan kuntakeskuksessa vähintään kahtena päivänä viikossa. Lääninhallitusten tekemät arvioinnit vuoden 2004 tilanteesta osoittavat, että tavoitteet eivät kai-

kilta osin toteudu ja että kehityksen suunta on huolestuttava. Jopa Uudellamaalla on maaseudulla alueita, joissa peruspalvelutaso ei toteudu eikä työssäkäynti onnistu joukkoliikenteellä. Tällaisten alueiden ja kuntien määrä on lisääntynyt. Länsi-Suomen ja Oulun läänissä matkustajamäärät ovat vähentyneet etenkin maaseutuliikenteessä ja vuorotarjonta on heikentynyt. Itä-Suomessa on ostoliikennettä karsittu vuoden aikana 30 % eikä kohdentamista ole voitu tehdä tasapuolisesti. Lapissa liikenne onkin jo suurilta osin ostoliikenteen varassa ja maaseudun joukkoliikennepalveluista valtaosa perustuu koululaiskuljetuksiin. Valtiontilintarkastajat pitävät tilannetta koko maassa vakavana ja toteavat, että joukkoliikennepalvelujen heikkenemisestä seuraa korvaavien palvelujen järjestämistarve, joka maksetaan esim. sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahoista. Uhkana on myös epätasa-arvon kasvaminen, jos muiden kuin lakisääteisten kuljetuspalvelujen piirissä olevien kuntalaisten liikennepalveluja ei voida turvata.

Maaseudun joukkoliikenteen perustan muodostavat lakisääteiset koululaiskuljetukset. Olisi tärkeää, että itsekannattavaa linjaliikennettä voitaisiin hyödyntää paremmin kuntien lakisääteisesti järjestämissä kuljetuksissa ja että koordinointi kunnan sisällä toimisi. Kuntien tulisi myös löytää tavat yhdessä toisten kuntien kanssa ostaa kustannustehokkaampia kuljetuksia. Esimerkiksi taksien ja linjaliikenteen hyvä integrointi voisi olla yksi tapa järjestää kustannustehokasta syöttöliikennettä harvaan asutuilla alueilla ja edesauttaa joukkoliikenteen taloudellista kannattavuutta.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeinä tutkimus- ja kehittämiskokeiluja matkojen yhdistämisestä sekä suunnitelmia matkapalvelukeskusten perustamisesta ja palveluliikenteen kehittämisestä. Niillä on pystytty saamaan sekä kustannussäästöjä että parantamaan joukkoliikenteen palvelutasoa ja toimintaedellytyksiä. Palvelujen laatua ei tule kuitenkaan unohtaa etenkään, kun palvelun kohteena on myös eri tavalla liikuntarajoitteisia ja vammaisia henkilöitä, joille joukkoliikennepalveluiden rooli hyvinvoinnin edellytysten turvaajana on erityisen tärkeä. Liikennetarjonnan väheneminen voi haitata myös yritystoimintaa esim. matkailua. Valtiontilintarkastajat pitävät luontevana, että valtio kantaa jatkossakin päävastuun joukkoliikenteen t&k-toiminnasta ja osoittaa siihen tarvittavat resurssit.

# Elintarvikkeiden laadun kehittäminen

Alkutuotantoon painottunutta elintarvikkeiden laadun kehittämistä on tehty vuodesta 1997 lähtien, ja vuosittain laatutyöhön on panostettu n. 6 milj. €. Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet laadun kehittämisen tarkoituksenmukaisuutta, toimivuutta ja tuloksellisuutta sekä niihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet elintarvikkeiden laadun kehittämisestä selvityksen maa- ja metsätalousministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Elintarvikevirastolta, Elintarvikealan osaamiskeskukselta, Luomuliitolta, ProAgria Maaseutukeskusten liitolta, Elintarviketeollisuus ry:ltä, Päivittäistavarakauppa ry:ltä ja Suomen Kuluttajaliitolta. Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lausunnon maa- ja metsätalousministeriöltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Raimo Laitinen ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 1.6.2005.

### Laatustrategian organisaatio ja tehtävät

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan elintarvikkeiden laadun kehittämisen organisaatio muodostuu laatujohtoryhmästä, elintarviketalouden laatustrategian yhteistyöryhmästä ja pysyväisluonteisista tai määräaikaisista työryhmistä.

Viisijäsenisen laatujohtoryhmän tehtävänä on johtaa elintarviketalouden laatustrategiaa ja seurata sen toteuttamista. Elintarviketalouden laatustrategian yhteistyöryhmä, jossa on edustettuna 26 eri tahoa, on keskustelu- ja aloitteentekofoorumi samalla, kun se siirtää laatutyöstä tietoa taustatahojen ja laatujohtoryhmän välillä.

Työryhmiä on kuusi. Tuotantotapatyöryhmä koordinoi ja ohjaa kansallisten hyvien tuotantotapojen ja toimintamallien laatimista ja kehittämistä ja tietojärjestelmätyöryhmä elintarviketalouden yhteisten laatujärjestelmien kehittämistyötä palvelemaan eri osapuolten tietotarpeita. Koulutustyöryhmä kehittää laatukoulutusta sekä valvoo koulutuksen korkeatasoisuutta ja koulutustavoitteiden saavuttamista. Ympäristöjärjestelmätyöryhmä kehittää elintarvikeketjun ympäristöhallintaa ja mukauttaa sitä elintarviketalouden laatujärjestelmään. Viestintätyöryhmä suunnittelee, toteuttaa ja ohjaa laatustrategian kuluttajaviestintää ja laatuketjun sisäistä viestintää. Maa- ja metsätalousministeriön sisäinen laatustrategian ja siihen liittyvien strategioiden yhteistyöryhmä toimii tiedonvaihto- ja koordinointikanavana maa- ja metsätalousministeriön sisällä. Vilja-alan yhteistyöryhmä on yritysten ja yhdistysten yhteinen toimielin, jonka tavoitteena on edistää kansallisen viljantuotannon kilpailukykyä.

Elintarvikevirasto (EVI) osallistuu maa- ja metsätalousministeriön toimintaan elintarvikkeiden lakisääteisen laadunvalvonnan osalta. Viraston keskeinen tehtävä on ohjata kuntia ja lääninhallituksia, jotka huolehtivat käytännön valvonnasta. Elintarvikkeiden laatua parantaviin hankkeisiin virasto osallistuu elinkeinoelämän ja paikallisten valvontaviranomaisten kanssa.

ProAgria Maaseutukeskusten liitto käynnisti kansallisen laatustrategiatyön pilotoimalla maatilojen laatujärjestelmiä v. 1994–96 eri puolilla maata. Liiton mukaan näillä kokemuksilla oli merkittävä painoarvo, kun kansallista laatustrategiaa lähdettiin rakentamaan v. 1997.

Liitto vastaa maatilojen laatutyön kehittämisestä kouluttamalla alueellisten ProAgria maaseutukeskusten neuvojia sekä kehittämällä uusia menetelmiä maatilojen toiminnan hallintaan. Liitto tekee yhteistyötä valtakunnallisesti toimivien teollisuusyritysten kanssa sopimustuottajien koulutusohjelmien räätälöinnissä, laatuketjun kehittämisessä ja koordinoi kentällä tapahtuvaa maaseutuyrittäjien laatukoulutusta.

### Laatustrategian yhteistyö, toimivuus ja laatutyön kehittämistarpeet

Kaikki ne tahot, joilta valtiontilintarkastajat pyysivät selvityksen elintarvikkeiden laadun kehittämisestä, pitävät alan yhteistyötä pääsääntöisesti hyvänä ja organisaatiota toimivana.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan laatustrategian jatkotyölle on tarkoitus luoda ohjelma vuoden 2005 aikana ja päätöksentekoa varten ohjausväline, jossa on tunnistettu ja sovittu ne elintarviketalouden kohteet, joihin laatustrategiatyössä kannattaa ensisijaisesti panostaa ja laatustrategian hankevaroja suunnata.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan laatutyön ja elintarvikeyritysten sekä kaupan globaalin toiminnan tavoitteissa on yhteensovittamistarvetta.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan v. 2003 aloitettu koko laatuketjun kattava strategiatyö on oikeasuuntaista, koska se tuo laatuajattelua kaikille toimijoille. Liitto katsoo, että laatutyötä tulee jatkossakin kehittää sektoreittain ja kohdentaa hankkeet sellaisille alueille, joissa vielä on puutteita.

Päivittäistavarakauppa ry (PTY) näkee tärkeimpinä tehtävinään kuluttajalähtöisen näkökulman ja tehokkaan yhteistoiminnan tuomisen elintarviketalouden laatuhankkeisiin. Alkutuotannosta kauppaan saakka on toimittava niin, että kuluttajalle tarjotaan hänen laadukkaiksi kokemiaan kotimaisia elintarvikkeita kilpailukykyiseen hintaan. Tuotteiden hyvälaatuisuus ei yksin riitä kilpailukyvyn luomiseen, vaan kauppa pyrkii korostamaan laatustrategiatyössä yritysten toiminnallista tehokkuutta.

PTY:n mielestä kansallisen laatustrategian organisaatio on varsin mittava ja laatustrategian vision, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden konkretisointi käytännön kehityshankkeiksi on vienyt aikaa. Vähitellen kehityshankkeet ovat ulottuneet koko elintarviketalouteen ja niiden vaikuttavuus on parantunut. Laadun kehittämisessä on tähän mennessä onnistuttu parhaiten toimialojen sisäisessä kehitystyössä, ja parantamisen varaa on toimialojen sekä viranomaisten välisessä yhteistyössä. PTY pitää onnistuneena yhteistyöhankkeena yhteistyössä Elintarvikeviraston ja pääkaupunkiseudun kuntien kanssa tekemäänsä omavalvontaohjeistusta.

Suomen Kuluttajaliitto ry:n mukaan laadun kehittämisessä on siirrytty vaiheeseen, jossa arvioidaan vielä tarpeellisia ja puuttuvia kehittämiskohteita, kuten toimintaohjeita, hyviä käytäntöjä ja tutkimushankkeita. Pyrkimyksenä on jatkossa ohjata kehittämispanoksia erilaisiin laadun aukkokohtiin. Laadun kehittäminen on pitkäjänteistä työskentelyä, ja tuloksia ja esim. toimialojen yhteisiä toimintaohjeita valmistuu vasta nyt, käynnissä olevan laatuketjuhankkeen loppupuolella. Liiton mielestä projektityöskentelyllä ei laatutyössä saada pysyviä tuloksia, vaan tarvitaan jatkuvaa toimintaa. Liitto katsoo, että kuluttajille suunnatussa laatuviestinnässä on parantamisen varaa, ja sen vaikuttavuus ja kattavuus ovat suoraan rahasta ja ajasta riippuvaisia. Elintarviketalouden perustoimintaperiaatteiden tuntemuksen tulisi liiton mielestä kuulua peruskouluissa annettavaan yleissivistykseen.

Luomuliitto ry:n mukaan laadun kehittämisen organisaatio on selkeä ja näkyvä, mutta erityisesti tilakohtaisten laatujärjestelmien markkinoinnissa maatalousyrittäjille on osittain epäonnistuttu.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin (Kansallisen laatustrategian väliarviointi alkutuotannon osalta. Loppuraportti 29.12.2003. Konsulttitoimisto Terra Oy.) mukaan laatustrategian toteuttamisen hallintomalli on varsin työryhmäpainotteinen. Työryhmät ovat hajallaan ja niiden jäsenet osallistuvat työskentelyyn päätoimen ohella. Vastuita ohjelman toteuttamisesta ei ole selvästi määritelty. Yksi tai kaksi maa- ja metsätalousministeriön virkamiestä ei ole ollut riittävä resurssi laatustrategian päämäärätietoiseen hallinnointiin.

Laatutyön organisaatio ei ole järjestelmällisesti ohjannut hankkeita. Hankkeet on valmisteltu niiden toteuttajien aloitteesta. Tämä on merkittävästi vähentänyt maa- ja metsätalousministeriön ja muiden rahoittajien mahdollisuutta käyttää hankkeita työvälineinä edistämään laatustrategian yleisiä tavoitteita. Maa- ja metsätalousministeriön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan parhaillaan on käynnissä hankkeiden priorisointi, joka korostaa rahoittajien roolia hanketyössä.

Väliarvioinnin mukaan ohjelman raportointikäytäntö ja siten toteutumisen seuranta on ollut puutteellista. Tämä heijastelee

ohjelman hallintomallia, jossa systemaattiselle palautetiedon käyttämiselle ei ole tunnettu tarvetta.

## Suomen laatustrategian kansainvälinen vertailu

Äskettäin valmistuneessa esiselvityksessä (Penttilä, Pirjo-Liisa: Esiselvitys kansainvälisistä elintarviketalouden laatuohjelmista ja tietojärjestelmistä, MMM, 19.4.2005) arvioitiin eri maiden elintarviketalouden laatuja turvallisuusstrategioita. Selvityksessä oli mukana EU-maista Belgia, Iso-Britannia, Hollanti, Irlanti, Italia, Ranska, Ruotsi ja Tanska ja EU:n ulkopuolelta Australia, Uusi Seelanti, Brasilia, Kanada, Norja ja Yhdysvallat. Vertailussa käytettiin kriteereinä Suomen kansallisen laatustrategian kolmea porrasta: 1) lakisääteinen laatu ja pakollinen omavalvonta, 2) vapaaehtoinen kansallinen laatutyö ja 3) yritysten kilpailutekijät ja erityislaatu.

### *Yhteisiä piirteitä*

Esiselvityksen mukaan eri maiden laatustrategioissa korostuu selvästi elintarvikekriisien vaikutus. Kriisien seurauksena elintarviketurvallisuuden varmistaminen on noussut tärkeimmäksi laatutekijäksi. Tiukentuneet turvallisuusvaatimukset ja kuluttajien luottamuksen palauttaminen ovat johtaneet useissa maissa elintarvikevalvonnan uudelleen organisointiin ja valvonnan tehostamiseen.

Useimmissa maissa pääpaino on ensimmäisen portaan eli lakisääteisen laadun ja pakollisen omavalvonnan varmistamisessa. Ainoastaan Suomessa ja Ranskassa on keskitetysti suunniteltu laaja-alainen laatustrategia, jossa ovat mukana koko tuotantoketjun lisäksi elintarvikevalvontaviranomaiset ja joka kattaa kaikki laatuportaat.

### *Lakisääteinen laatu ja pakollinen omavalvonta*

Esiselvityksen mukaan päävastuu lakisääteisestä laadusta ja pakollisesta omavalvonnasta kuuluu useissa maissa elintarvikevalvonnasta vastaaville organisaatioille. Elintarvikevalvontaa on organisoitu uudelleen monissa maissa keskittämällä valvontaa yhdelle keskusviranomaiselle ja samalla on selkiytetty viranomaisten tehtäviä.

Vastuu elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta on siirtymässä viranomaisilta yrityksille. Tämän edellytyksenä on hyvin toimiva pakollinen omavalvonta, joka perustuu usein akkreditointiin ja ulkopuolisen yksityisen organisaation suorittamaan valvontaan. Viranomaisten rooli on jatkuvasti merkittävä omavalvonnan ohjaamisessa ja sen toimivuuden valvonnassa. Joissakin maissa vastuu tuotteiden turvallisuudesta jää edelleen valvontaviranomaisille.

Pakollinen omavalvonta on Suomessa käynnistynyt osittain yrityksissä kuntien elintarvikevalvontaviranomaisten ohjauksella. Elintarvikevalvontaviranomaiset eivät ole kuitenkaan antaneet kattavia ohjeita omavalvonnan toteuttamisesta. Omavalvonnan ohjeistus tapahtuu Suomessa suurelta osin laatustrategian rahoituksella, ja se toteutetaan erillisinä hankkeina. Esiselvityksen mukaan tehtäväjako omavalvonnan kehittämisessä ei ole Suomessa selkeä eikä riittävästi koordinoitu. Omavalvonnan HACCP-järjestelmien (Hazard Analysis and Critical Control Point System eli riskianalyysi ja kriittisten pisteiden valvontajärjestelmä) käynnistämiseen ja koulutukseen sekä itse valvontaan on monissa maissa panostettu enemmän kuin Suomessa.

Viranomaisten toimesta tehdyt omavalvonnan laatujärjestelmät ja ohjeet ovat yleensä julkisia ja ne ovat saatavilla viranomaisilta tai eri maiden viranomaisten Internet-sivustoilta. Suomessa laatustrategian rahoituksella tehty vähittäiskaupan omavalvonnan aineisto on käytettävissä ainoastaan jäsenyrityksillä ja viranomaisilla.

### *Vapaaehtoinen laatu, kilpailukyky ja erityislaatu*

Esiselvityksen mukaan useissa maissa ei ole yhtenäistä kansallista laatustrategiaa, joka kattaisi selkeästi ja yhtenäisesti Suomen elintarviketalouden laatustrategian toisen ja kolmannen portaan laatuun kuuluvat tavoitteet. Poikkeuksena ovat maatalouden laatujärjestelmät, jotka on liitetty useisiin kansallisiin laatustrategioihin. Niitä toteuttavat pääsääntöisesti maatalousministeriöt tai maatalouden hallintoon kuuluvat erityisvirastot. Maatalousjärjestöt osallistuvat toimintaan, mutta päävastuu toiminnan suunnittelusta, toteuttamisesta ja ohjaamisesta kuuluu viranomaistaholle, joka toimii usein

myös rahoittajana. Suomessa maatalouden laatujärjestelmien kehittäminen ja siihen liittyvä viljelijöiden koulutus on tapahtunut EU:n osarahoitteisen ohjelmatyön osana ja laatustrategian rahoittamilla hankkeilla.

Esiselvityksen mukaan toimialakohtaisiin vapaaehtoisiin laatujärjestelmiin ja erillisohjelmiin liittyy laadun lisäksi usein kilpailukyky, kansainvälinen kauppa, tuotekehittely sekä tutkimus. Toimialakohtaisten ohjelmien toteuttamista tuetaan osittain valtion rahoituksella. Ohjelmissa on mukana useita yhteistyötahoja. Kansalliset laatustrategiat painottuvat kullekin maalle tai tietylle alueelle tärkeiden tuotteiden laatuun ja kilpailukykyyn.

Vapaaehtoiseen laatutyöhön, kilpailukykyyn ja erityislaatuun liittyvän laatutyön ja strategioiden tilanne on monessa selvityksen kohteena olleista maista samanlainen kuin Suomessa. Toiminta on vasta organisoitumassa. Tutkimus ja tuotekehittely ovat nousemassa uusiksi kansallisten laatustrategioiden avainalueiksi.

#### *Kansallisten laatustrategioiden parhaimmat mallit*

Esiselvityksen mukaan eri maiden ratkaisumalleissa korostuu viranomaisten osuus ja organisointivastuu sekä strategian painottuminen elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamiseen. Strategisen suunnittelun ja toteuttamisen yhteydessä viranomaistoimintaa on usein selkeytetty ja vastuut jaettu uudelleen. Joissakin maissa strategiaa toteutetaan selkeillä keinoilla, joille on asetettu mitattavat tavoitteet.

Euroopan maista Hollannin, Ison-Britannian ja Irlannin laatustrategiat ja ratkaisumallit muistuttavat toisiaan. Mailta puuttuu Suomen kaltainen yhtenäinen laatustrategia, mutta vastaava kokonaisuus syntyy eri viranomaisten johdolla toimeenpantavista ohjelmista, joiden toteuttamiseen on varattu riittävästi voimavaroja. Pääpaino on lakisääteisen laadun varmistamisessa ja pakollisen omavalvonnan kehittämisessä. Toisen ja etenkin kolmannen portaan laatuun panostetaan voimakkaasti tukemalla laatujärjestelmiä, koulutusta, tutkimusta ja tuotekehitystä. Myös tämä toiminta tapahtuu viranomaisten johdolla tai voimakkaalla tuella.

Euroopan ulkopuolisista maista Yhdysvaltojen ja Kanadan laatustrategian pääpaino on elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisessa ja kuluttajaluottamuksen säilyttämisessä viranomaisten johdolla ja vahvan ohjeistetun omavalvonnan tuella. Kilpailukykyä ja muita laatuun liittyviä asioita edistetään erillisten organisaatioiden avulla.

Esiselvityksen mukaan kilpailukykyä ja erityislaatua tukevat laatustrategiat pitäisi määritellä tarkemmin Suomen kansallisessa elintarviketalouden laatustrategiassa. Toiminta on nykyisellään hajanaista eikä sille ole asetettu selkeitä tavoitteita.

### Hinta- ja laatukilpailukyky

Tekesin strategian (Innovaatioista hyvinvointia, Painopisteet tulevaisuuden rakentamiseksi. Tekes 2005.) mukaan elintarvikeklusteri, johon kuuluu alkutuotanto, elintarviketeollisuus, jakelu, ravitsemuspalvelut sekä alkutuotannon ja elintarviketeollisuuden tarvitsemat panostukset, on kooltaan 10–15 % bruttokansantuotteesta. Elintarviketeollisuus on Suomen neljänneksi suurin teollisuudenala. Useimmissa maissa elintarviketeollisuus on kotimarkkinalähtöistä, ja kansainvälisten arvioiden mukaan n. 5 % tuotannosta kulkee yli rajojen. Suomessa kotimaisten elintarvikkeiden markkinaosuus on n. 85 %. Viennin arvo on pysynyt useamman vuoden samana, noin miljardina eurona, mutta tuonti on kasvanut 2 %:n vuosivauhtia.

Tekesin strategiassa elintarvikeklusterin strategisina osa-alueina nähdään elintarvikkeiden turvallisuus, terveyttä edistävät elintarvikkeet, elintarvikeketjun hallinta ja kustannustehokkuus sekä älykkäät pakkausratkaisut.

#### *Vahvuudet ja uhkatekijät*

Suurin osa selvitysten antajista katsoo, että kaupan voimakkaasta kansainvälistymisestä johtuva kilpailun kiristyminen on koko elintarvikealan keskeisin uhkatekijä samalla, kun elintarvikkeiden laatu ja turvallisuus on kaiken tuotannon ja kilpailukyvyn keskeisin perusta. Useat selvityksen antajat pitävät kotimaisen kysynnän kannalta tärkeimpänä tekijänä kuluttajien luottamuksen säilyttämistä. Hyvä laatu- ja hintakilpailukyky vaikuttavat myönteisesti kotimaan kauppaan ja vientiin.

Keväällä 2004 julkaistun Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksen mukaan 70 % kuluttajista arvioi ruoan turvallisuuden ja terveellisyyden parantuneen viime vuosikymmeninä. Myös ruoan maun ja laadun katsottiin kohentuneen tai ainakin pysyneen ennallaan. Tutkimus osoitti kuluttajien luottavan elintarviketurvallisuuteen ja valvontaviranomaisiin sekä erityisesti elintarviketeollisuuteen, mikä on Euroopassa ainutlaatuista. Samaan aikaan ja samoin kysymyksin tehdyssä EU:n rahoittamassa laajassa tutkimuksessa kuluttajien luottamus elintarviketeollisuuteen oli muissa Euroopan maissa selvästi heikompi.

Selvitysten antajien mukaan keskeisiä elintarviketuotannon vahvuuksia ovat elintarvikeketjun osaamisen taso, raaka-aineiden korkea laatu, elintarviketeknologinen osaaminen ja teknologian tehokas hyödyntäminen, innovatiivinen elintarviketeollisuus, tuotannon puhtaus läpi koko tuotantoketjun, tuoteturvallisuus, eläinten hyvä terveystilanne ja ympäristökysymyksien tiedostaminen. Suomalaisen elintarviketuotannon vahvuuksina nähdään tulevaisuudessa myös suomalaisen kuluttajan kotimaisia tuotteita suosivat makutottumukset, tunnetut merkkituotteet ja Suomessa toimivan teollisuuden ja kaupan tehokkuus ja yhteistyö. Selvitysten antajat korostavat myös sitä, että elintarviketuotannossa on huomioitava kansanterveyden kannalta tärkeät seikat. Luomuliitto ry:n mukaan kuluttajat arvostavat entistä enemmän lähiruokaa, ja liitto arvioikin arvostuksen kasvun jatkuvan tulevaisuudessa.

Selvitysten mukaan keskeisin elintarvikealan uhkatekijä on osittain korkeista tuotantokustannuksista johtuva hinta- ja laatukilpailukyvyn menettäminen. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan suomalaisen elintarviketuotannon suurimmat uhkat lyhyellä aikavälillä tulevat maailmankaupan vapautumisesta ja rajasuojan alentumisesta. Myös maatalouspoliittisten neuvottelujen tulee onnistua, jotta Suomen syrjäinen asema ja tuotanto-olosuhteet huomioidaan toteutuvassa maatalouspolitiikassa.

Päivittäistavarakauppa ry:n mukaan suomalaisen elintarviketuotannon uhkatekijöitä ovat teollisuuden pienistä tuotantomääristä aiheutuva hintakilpailukyvyn puute ja ulkomaisten kauppaketjujen, erityisesti halpamyymälöiden markkinaosuuden lisääntyminen, mikä lisää hinnan merkitystä kilpailukeinona.

Elintarvikeviraston mukaan luottamus suomalaisten elintarvikevalvontaviranomaisten korkeaan ammattiosaamiseen on keskeistä viennin kannalta. ProAgria Maaseutukeskusten Liitto katsoo, että maatilakohtaisen laatutyön osoittamisen tarve asiakkaille lisääntyy erityisesti vientikaupassa. Elintarviketeollisuusliitto ry katsoo, että laatustrategiatyöllä on merkitystä elintarvikkeiden viennissä, vaikka laatustrategiaa on vaikea tuoda esille kansainvälisessä kaupassa, jossa tarvitaan usein erillisiä laatusertifikaatteja asiakkaiden omia auditointeja. Sertifikaattien ja auditointien saamisen edellytyksenä voidaan liiton mukaan pitää toimivaa ja turvallista elintarvikeketjua. Elintarvikealan osaamiskeskuksen mukaan todennetun laatujärjestelmän puute on tulevaisuudessa markkinoille pääsyn este.

### *Kehittämistarpeet*

Elintarviketeollisuusliitto ry näkee keskeisenä kehittämiskohteena uusien toimintamallien löytämisen ja virhekustannusten vähentämisen. Kustannustehokkuus ja toiminnan laatu vahvistavat elintarvikeketjun kilpailukykyä. Päivittäistavarakauppa ry esittää, että suomalainen tuotanto voi säilyttää kilpailukykynsä huolehtimalla tuotteiden korkeasta laadusta, toiminnan tehokkuudesta ja hintakilpailukyvystä. Luomuliitto ry:n mukaan laatukilpailukyvyn edellytyksenä ja haasteena on parantaa tuotteiden jäljitettävyyttä ja kiinnittää erityistä huomiota siihen, että eläin- ja kasvitauteja on maassamme havaittu vähän.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin mukaan laatustrategia on ottanut heikosti huomioon elintarvikemarkkinoiden vaikutuksen laadun parantamiseen. Palautetiedon välittyminen kulutuksesta, kaupasta ja jalostuksesta tuotantoon ei ole toiminut kaikilta osin tyydyttävästi.

Väliarvioinnin mukaan nykyinen laatustrategia ei ota riittävästi huomioon alan toimijoiden erilaisia lähtökohtia ja intressejä. Toiminta on keskittynyt alkutuotantoon ja ollut lähinnä liikkeenjohdollista yleisneuvontaa. Muut sektorin toimijat – teollisuus ja kauppa – eivät ole olleet halukkaita panostamaan siihen, koska ne eivät ole nähneet

riittävää yhteyttä omien toimintaperiaatteidensa kanssa. Maatiloilla on parantunut tuotannon suunnittelu, prosessit ja seuranta, mutta ne eivät heijastu suoraan kuluttajamarkkinoille, joilla teollisuuden ja kaupan menestyminen ratkaistaan. Tässä suhteessa laatustrategia eroaa useimpien muiden maiden vastaavista ohjelmista. Maa- ja metsätalousministeriön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan painopisteiden priorisointi pyrkii nostamaan esiin myös markkinoiden tarpeita.

Väliarvioinnin mukaan jatkossakin kannattaa kysyä, missä määrin julkisen sektorin tulee puuttua toimintaan, josta markkinoiden tulisi huolehtia. Tuotteiden ja niihin liittyvien tuotanto- sekä jakeluprosessien laadun pitäisi parantua ja pysyä kuluttajia tyydyttävällä tasolla markkinamekanismien ansiosta. Aidoimmillaan laadunhallinnan kehittäminen syntyy asiakaslähtöisyydestä. Asiakasohjausta taas vahvistaa se, että asiakkaalta tulee toiminnan rahoitus. Jos markkinamekanismit eivät toimi laatua edistävästi, voi olla vaikeata sitouttaa tuottajia laadunhallinnan kehittämiseen. Elintarvikealan jalostusyritykset ovat jo pitkään investoineet omiin yritys- tai toimialakohtaisiin laatujärjestelmiinsä.

Väliarviointiraportin mukaan laatustrategiaohjelman vaikutus yritysten kilpailukykyyn ja kannattavuuteen on vaikeasti havaittavissa ja eristettävissä muista näihin seikkoihin vaikuttavista asioista. Karkeana arviona raportti esittää, että vaikutus on ollut vähäinen. Mitä kauempana elintarviketalouden toimija sijaitsee alkutuotannosta, sitä vähäisemmäksi käy sen rooli laatustrategiassa. Kaupan rooli laatustrategiassa on epäselvä ja kuluttajien osuus pieni.

## Tavoitteet, voimavarat ja tulokset

### *Tavoitteet*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan laatustrategian alkuperäinen tavoite oli saada kaikki maatilat järjestelmällisen laatutyön piiriin vuoteen 2006 mennessä. Ministeriön mukaan tavoite on epärealistinen. Käsite 'järjestelmällisen laatutyön piirissä' on muuttunut vuosien saatossa. Alkuvaiheessa, 1990-luvun lopulla käsite oli laatujärjestelmäpainotteinen, nykyisin pääpaino on tilan tuloksissa ja niihin vaikuttavien toimenpiteiden järjestelmällisessä hallinnassa.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin mukaan laatustrategian tavoitteita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen. Arviota tavoitteiden saavuttamisesta on vaikeata tehdä, koska tavoitteiden määrittely ei ole ollut selkeää eikä tavoitteille ole asetettu mittareita. Vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa myös se, että osa keskeisistä tavoitteista, kuten järjestelmällinen laatutyö, on puutteellisesti dokumentoitu.

Väliarvioinnin mukaan laatustrategian ongelmana on myös tavoitteiden osittainen erilaisuus ja ristiriitaisuus alkutuotannossa ja teollisuuden ja kaupan keskuudessa. Alkutuotannossa painottuvat kotimaisuus ja tuottajien asema, kun taas teollisuudelle ja kaupalle laatu on puhdas kilpailutekijä. Koska laadulla ymmärretään eri asioita, laatutyö ei ole johtanut esim. muutoksiin tuotteiden hinnoittelussa. Ehkä on myös otettu puutteellisesti huomioon se, että tarpeet tuottajien keskuudessa vaihtelevat suuresti.

Väliarviointiraportin perusteella laatustrategian tavoitteet ovat hyvin virkamieslähtöisiä, eikä tavoitteiden määrittelyssä juurikaan kiinnitetty huomiota siihen, miten kannattavaa eri tahojen on toimia asetettujen tavoitteiden suuntaan. Kannustinjärjestelmän puuttuminen ilmeisesti johti siihen, että eri tahojen sitoutuminen vaihteli ja oli useimmiten heikkoa. Laatustrategiassa ei ole mainintaa siitä, että elintarvikemarkkinoiden tulisi ensisijaisesti ohjata laatutyötä, jota julkishallinto voi omalla työllään ainoastaan täydentää.

### *Voimavarat*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan laatujärjestelmiä ja laadun kehittämistä rahoitettiin v. 2000–04 ministeriön laatujärjestelmän kehittämisen momentilta, EU-osarahoitteisista kehittämisohjelmista, ministeriön yhteistutkimusmäärärahoista ja Maaseudun kehittämisrahaston tutkimusmäärärahoista. Julkinen rahoitus oli mainitulla aikajaksolla ilman kuntien osuutta (0,75 milj. €) 32,45 milj. € eli n. 6,5 milj. € vuodessa.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin (Kansallisen laatustrategian väliarviointi alkutuotannon osalta. Loppuraportti 29.12.2003. Konsulttitoimisto Terra Oy.) mukaan v. 1997–2002 julkinen rahoitus oli

29,4 milj. € eli n. 5,9 milj. € vuodessa. Luvut sisältävät sekä maa- ja metsätalousministeriön laatumomentilta että TE-keskusten kautta kanavoidun laatustrategian rahoituksen. Rahoituksesta suunnattiin 95,6 % laatujärjestelmien kehittämiseen ja koulutukseen, 2,0 % tietojärjestelmiin ja 2,4 % tutkimuksiin.

Ministeriön mukaan EU-osarahoitteisissa kehittämisohjelmissa toteutettiin v. 2000–04 yhteensä 39 laatukoulutushanketta ja teemassa ympäristö, tuotantomenetelmät, eläinten hyvinvointi ja hygienia 35 hanketta, jotka lähes kaikki liittyivät laadun kehittämiseen. Teeman liiketaloudellista osaamista edistävä koulutus sisälsi myös laadun kehittämisen näkökulman, ja siinä toteutettiin 42 hanketta. Lisäksi toteutettiin porotalouden kansallinen laatustrategia.

Kansallisen laatustrategian väliarviointi kiinnittää huomiota tulosten saavuttamisessa käytettyjen panosten ja saavutettujen tulosten suhteeseen ja arviointi kohdistuu valtion tuella rahoitettujen toimien tehokkuuteen. Raportin mukaan 10 000:sta koulutuksen suorittaneesta viljelijästä 40–60 % pystyi hyödyntämään koulutuksen ja parantamaan tilansa toimintaa.

Väliarvioinnin mukaan kustannustehokkuuden arviointia vaikeutti se, että TE-keskusten kautta kanavoidun rahoituksen osalta oli vaikeaa poimia laatustrategiaa tukevat hankkeet, koska yksiselitteisiä hakusanoja ei TIKE:n rekisterissä ollut ja raportoinnissa ei käytetty laatukoulutushankkeisiin liittyviä indikaattoreita. Raportin arvio perustuu TE-keskuksille tehtyyn kyselyyn. Kutakin toimivaa laatujärjestelmää kohden investointi oli v. 1997–2002 n. 4 700–7 000 €.

### *Tulokset*

ProAgrian laatukoulutukseen osallistuneiden tilojen määrä v. 2004 oli 18 000, mikä on noin neljännes kaikista tiloista. Ministeriön mukaan koulutettujen määrä nousee v. 2005 ja 2006 arviolta 23 000 tilaan. Tämän lisäksi mm. meijeri-, teurastamo-, mallastamo- ja öljynpuristamoyritykset ovat järjestäneet omaa, sopimustuotantoon liittyvää tilojen koulutusta ja neuvontaa.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin mukaan koulutuksen varsinaiset tavoitteet ja niiden toteutumista seuraavat mittarit ovat puutteellisia. Ainoa havaittu konkreettinen mittari on järjestelmällisen laatutyön piirissä olevien tilojen lukumäärä. Tätä mittaria ei kuitenkaan seurata, vaan seuranta keskittyy laatujärjestelmäkoulutuksen aloittaneiden tilojen määrään. Väliarvioinnissa todetaan edelleen, että osa viljelijöistä kävi koulutuksen useampaan kuin yhteen kertaan ja samalta tilalta oli koulutuksessa useampi kuin yksi henkilö (usein emäntä ja isäntä). Koulutukseen osallistuneita on näin ollen enemmän kuin koulutettuja tiloja.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin mukaan useat tahot ovat todenneet, että toteutettu koulutus ei ole riittävää saattamaan suurta osaa osallistuvista tiloista aidon laatutyön alkuun. Monet viljelijät kokevat, että he jäävät liian aikaisin yksin välineeksi annetun laatukäsikirjan kanssa. Useassa tapauksessa koulutuksen aikaansaamat muutokset olivat pinnallisia. Väliarvioinnin mukaan on tarpeen myös kysyä, kannattaako kaikkien tilojen kouluttamiseen sijoittaa. Joukossa oli ns. jäähdyttelijöitä, joiden osalta sijoituksen tuotto voi olla kyseenalainen.

Maatilayrittäjien laatukoulutuksen vaikuttavuustutkimuksen mukaan (Voutilainen, P., Pallari, M., Lilja, T.et.al.: Maatilayrittäjien laatukoulutuksen vaikuttavuuden arviointi. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 2003) kolmasosa koulutukseen osallistuneista oli sitä mieltä, että koulutuksella ei ollut juuri mitään vaikutusta yrittäjän ajattelutapaan, toimintaan tai tuloksiin, ja liki puolet sitä mieltä, että laatukoulutuksella oli jonkin verran vaikutusta mainittuihin asioihin. Vain viisi prosenttia maatilayrittäjistä katsoi, että koulutus johti muutoksiin ja tulosten paranemiseen.

Viljaprojektin laatukoulutusta tarkastelleen raportin (Salopelto, J.: Raportti viljatutkimus 2002 tuloksista. Suomen Rehu, Pro Agria MKL, Kemira Agro ja MMM, 2003) mukaan v. 1997 koulutukseen osallistuneiden viljelijöiden ohran hehtaarisato nousi 3 500 kg:sta 4 500 kg:aan, kun koulutukseen osallistumattomilla sato oli edelleen samalla 3 500 kg:n tasolla. Ravinnehuuhtoutumat vähenivät, kasvinsuojeluaineiden tarve pieneni, viljan tärkkelyspitoisuus kasvoi ja viljelijät saivat lisätuloa 135 € hehtaarilta. Kansallisen laatustrategian väliviointiraportin mukaan myös maitotiloilla saatiin laatukoulutuksesta positiivisia tuloksia Toiminnan laadusta kilpailukykyä -hankkeessa.

Väliarviointiraportin mukaan elintarviketurvallisuus on tarkastelujaksolla ilmeisesti parantunut, joskin ohjelman avulla aikaansaatujen vaikutuksien mittaaminen edes epäsuorasti on erittäin vaikeaa.

Väliarviointiraportin mukaan elintarvikkeiden jäljitettävyysjärjestelmien kehittämisessä on saatu ohjelman avustuksella aikaan merkittäviä tuloksia.

Väliarviointiraportin mukaan tutkimuksen vaikuttavuuteen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. On luotava järjestelmä, joka parantaa tulosten soveltamista käytäntöön ja siten osaltaan ohjaa ohjelman etenemistä. Vaikuttavuutta parantaisi myös se, että maa- ja metsätalousministeriö tutkimusten rahoittajana ohjaisi paremmin tutkimusten suuntaa laatustrategian tavoitteisiin sopiviksi. Nykyinen käytäntö, jossa rahoituksen hakijat pääosin ehdottavat tutkimusaiheita, johtaa pirstaleiseen vaikuttavuuteen.

## Laatutietojärjestelmät

### *Järjestelmän tavoitteet ja peruspiirteet*

Elintarviketalouden laatutietojärjestelmän kehittämisselvityksessä (MMM:n julkaisuja 5/2002) laatutietojärjestelmän tavoitteeksi asetettiin elintarvikealan kilpailukyvyn kehittäminen ja lisäarvon tuominen kaikille elintarvikealan toimijoille. Tietojärjestelmän keskitetyn kehittämisen ja koordinoinnin perusteluna esitettiin päällekkäisen toiminnan ehkäiseminen.

Laatutietojärjestelmien kehittämistä on toteutettu raportin (Elintarvikkeiden laatutietojärjestelmän (ELATI) hankeselvitys. Työryhmämuistio MMM 2003:5) mukaan viranomaistasolla viiden erilaisen, mutta päällekkäisiä osia sisältävän hankesalkun avulla:

1. Klusterijärjestelmät, joissa on hankkeita tietystä elintarvikeryhmästä tai tuotannon alalta. Hankkeisiin osallistuu pääsääntöisesti kaikki toimijat pellolta pöytään -periaatteen mukaisesti. Järjestelmän kehittämisessä on voitu kuitenkin painottaa selvästi alkutuotantoa tai viranomaisten järjestelmiä. Vuonna 2003 julkaistun raportin mukaan klusterijärjestelmään kuuluvat hankkeet ovat koordinoimattomia.

2. Laboratoriojärjestelmät, jotka liittyvät ensisijaisesti laboratorioiden toimintaan tai tutkimustulosten käsittelyyn. Salkun hankkeet ovat tärkeitä osia esim. klusterihankkeissa tai valvontajärjestelmissä.

3. Valvontajärjestelmät, joihin on koottu elintarviketalouden ensisijaisesti valvontaan mutta myös toimintaan kehitetyt järjestelmät sekä niiden tuottamien tietojen hyväksikäytön kehittämishankkeet. Vaikka järjestelmän pääkäyttäjinä ovat elintarvikevalvontaviranomaiset, toimitetaan järjestelmistä tietoja myös kohteena oleville yrityksille.

4. Alkutuotannon järjestelmät, joissa pääkäyttäjinä ovat maatilat tai neuvontajärjestöt ja joissa ohjataan kaikkien hankkeiden kehittämistä ja varmistetaan, että järjestelmät palvelevat myös maatalouden panostuoteteollisuuden tarpeita.

5. Järjestelmien yhteiset tukitoiminnot, jotka koskevat useiden eri hankkeiden yhteisten toimintojen kehittämistä. Yhteisten tukitoimintojen avulla pyritään vähentämään päällekkäisyyksiä ja hyödyntämään eri järjestelmien kehittämisessä esiintyviä yhteisiä osa-alueita.

### *Laatutietojärjestelmän toimivuus*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan joiltakin valvonnan ja tutkimuksen osa-alueilta puuttuvat edelleen välttämättömät tietojärjestelmät sekä kehittämissuunnitelmat. Ongelmana on myös tietojen pirstaloituminen eri tahojen tietojärjestelmiin, ja näin hajallaan olevat tiedot eivät ole laatutyön ja riskinarvioinnin käytettävissä tehokkaasti. Ministeriön mukaan kehittämis- ja integrointitarve on tältä osin mittava.

Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan elintarviketalous tietoteknistyy. Elintarviketalouteen liittyviä tietojärjestelmän tarpeita arvioidaan vuoden 2005 aikana. Arvioinnin tarkoituksena on luoda jatko-ohjelmalle pohja yhteistyössä elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten kanssa.

Elintarvikeviraston mukaan laatutietojärjestelmän hankkeisiin on ollut vaikea motivoitua ja asian laajuuden tähden perehtyminen on ollut työlästä. Hankkeiden tarkoitusta ei ole kaikilta osin ymmärretty ja niiden toteutumismahdollisuutta on pidetty nykyresurssein huonona.

EVIn mukaan laatutietojärjestelmän toteuttaminen vaatii selkeyttämistä. Järjestel-

mästä on runsaasti epämääräisiä ja virheellisiä käsityksiä. Sitä pidetään eräänlaisena valtavana tieto-pankkina, johon voi viedä mitä tahansa tietoa. EVIn mukaan tietoa täytyy jäsennellä ja jäsentelyn tulisi tapahtua yhdenmukaisesti, jotta järjestelmän tavoitteet voisivat toteutua. EVI katsoo, että tältä osin ollaan vaiheessa, jossa vasta tiedottaminen on käynnistymässä ja motivointia ja koulutusta tarvitaan runsaasti. Parannettavaa on myös järjestelmän johtamisessa ja vastuunjaossa. Hankkeiden käynnistämisessä, yhteistyömuodoissa ja rahoittamisessa on epätietoisuutta ja hankkeiden päivitystä pitäisi kehittää.

EVIn mukaan elintarvikevalvonnan tiedonkeruuta toteutetaan edelleen siten, että kunnat toimittavat vastauksensa erilliseen kyselyyn siirtämällä tiedot omista valvontajärjestelmistään lomakkeelle.

Elintarviketeollisuusliiton mukaan laatutietojärjestelmien kehittämisestä on ollut varsin vähän hyötyä elintarviketeollisuudelle. Nykyinen laatutietojärjestelmä nähdään lähinnä tekniseksi työkaluksi eri tahoilla kerätyn laatutiedon kokoamista varten. Liiton mielestä tietojärjestelmää tulee kehittää lainsäädännön edellyttämällä tavalla siten, että tarvittava tieto on nopeasti ja varmasti saatavilla ja että tuotantoon ei tule katkoksia tiedon puuttumisen vuoksi. Esimerkkinä liitto mainitsee eläinten terveydenhuollon rekisterit, joista virkaeläinlääkärit saavat esim. tiedot eläinten aiemmasta lääkityksestä.

Päivittäistavarakauppa ry tai sen jäsenyritykset eivät käytä mainittuja laatutietojärjestelmiä. Laatutietojärjestelmien hyödynnettävyyttä voidaan yhdistyksen mielestä parantaa kehittämällä tiedonkulkua elintarvikevalvonnan viranomaisten ja valvonnan kohteina olevien yritysten välillä.

PTY:n mukaan kaupan omavalvonnan laadun kehittämisen pääasiallisina tietolähteinä ovat olleet kaupan alan yritykset, Elintarvikevirasto sekä kuntien terveystarkastajat. Vuonna 2005 toteutettavassa omavalvonnan tietopankkihankkeessa kehitetään omavalvonnan tiedonkeruuta ja raportointia kaupan yrityksille ja viranomaisille. Myös kaupan alan ympäristölaatua koskevaa tietoa on kerätty yrityksistä. PTY arvioi parhaillaan mahdollisuutta toimialan ympäristötiedon yhteismitallisuuden parantamiseksi sekä tiedon keräämisen ja raportoinnin kehittämiseksi.

Luomuliitto ry on hyödyntänyt alkutuotannolle ja neuvontajärjestöille tarkoitettuja laatutietopankkeja, ja sen kokemukset niistä ovat pääosin myönteisiä. Liiton mukaan luomuviljelijöiden tietoja on saatava aiempaa enemmän tietopankkeihin vertailutiedon vaikuttavuuden parantamiseksi, ja tällä hetkellä tietomäärän lisääminen onkin luomusektorin tärkein tavoite. Tietomäärän kasvattamista on kuitenkin rajoittanut ainakin tiedonsyöttöohjelmien yhteensopivuuksien puutteellisuus.

Kansallisen laatustrategian väliarvioinnin mukaan laatutietopankille (ELATI) ei ollut löydettävissä tarkastelujaksolle asetettuja täsmällisiä tavoitteita eikä siten myöskään mittareita. ELATIn tarkoituksena on yhdistää suuri joukko maatalouden, neuvonnan ja elintarvikevalvonnan tietokantoja samassa järjestelmässä käytettäviksi, jolloin esim. maatilat voisivat vertailla omaa toimintaansa aineistossa olevien simultaanitilojen kanssa. Myös elintarviketalouden yrityksistä on tarkoitus yhdistää tietoa ELATIin. Suunnitelmissa on satojen pohjoismaisten rekisterien yhdistäminen. Raportti korostaa, että elintarvikkeiden jakelua ja kuluttajia koskevia tietoja ei järjestelmässä ole.

Väliarviointiraportin mukaan työnjako ja eri toimijoiden roolit laatutietopankkien kehittämisessä ovat olleet jokseenkin selkiytymättömiä. Raportissa esitetään, että elintarvikkeiden markkinajärjestelmän tulisi olla pääasiallinen laatua koskevan informaation tuottaja ja välittäjä eri toimijoille. Nykyisen järjestelmän toimivuuden analyysiä tutkimuksen keinoin ei ole tehty.

Väliarvioinnin mukaan useissa haastatteluissa oli tullut esille tietojärjestelmähankkeen epämääräisyys. Kenelläkään ei oikein ollut tietoa, mitä järjestelmään kuuluu, mitä sillä tehdään, kuka siitä hyötyy ja kenen tarpeisiin se on tehty.

Alkutuotannon laatutietopankkien toteutuneita kustannuksia on seurattu ainoastaan laatumomentilta rahoitetulta osalta. ProAgria MKL ja maaseutukeskukset ovat kuitenkin kattaneet omarahoituksella ilmeisesti huomattavan määrän kustannuksia, joista ei ole tarkkaa tietoa. Tästä syystä järjestelmän kokonaiskustannuksia ei voida arvioida. Laatumomentilta rahoitettujen

kustannusten osaltakaan kohdistaminen eri tietopankeille ei ole raportin mukaan aina johdonmukaista. Maa- ja metsätalousministeriön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan voimavarojen käyttö on ollut maltillista, alle 0,5 milj. € vuodessa.

### Laadun valvonta

Elintarvikevalvontaa toteuttavat kunnat. Lihantarkastuksesta ja siihen liittyvästä valvonnasta suurissa teurastamoissa vastaavat EVIn tarkastuseläinlääkärit ja tarkastusapulaiset. Lääninhallitus ohjaa paikallista elintarvikevalvontaa sekä vastaa poronlihantarkastuksesta ja siihen liittyvästä valvonnasta.

EVIn mukaan valvontaorganisaatio on nykyisellään selkeä, mutta kuntien valvontaan sijoittamat voimavarat ovat olleet liian vähäisiä yli 10 vuoden ajan. Valvontahenkilöstön tehtäväkuva on kirjava ja laaja. Se kattaa useita ympäristöterveydenhuollon osa-alueita ja joskus myös ympäristönsuojelun tai eläinsuojelun tehtäviä. Tästä syystä ammattitaidon ylläpitäminen on vaikeaa. Lisäksi henkilöstömäärä kuntien valvontayksiköissä on usein pieni, mikä vaikuttaa esim. sijaisuuksien hoitamista.

EVI on kuuden vuoden ajan seurannut ja arvioinut elintarvikevalvontaa ja sen riittävyyttä selvityspyynnöin ja kuntakäynnein. Seurannassa on ilmennyt, että valvontahenkilöstö on joutunut kunnissa valikoimaan tehtävien kirjosta kaikkein kiireellisimmät eikä tehtävien valikointia ole voitu tehdä suunnitellusti. Suomen elintarvikevalvonnan luotettavuuden kannalta keskeisenä pidettyä säännöllistä valvontaa ei ole voitu tehdä kaikkialla sitten 1990-luvun alun. Myöskään valvonnan yhdenmukaisuus ei ole toteutunut. EVI katsoo, että elintarvikevalvonnan kokoaminen seudullisiin yksiköihin helpottaisi mainittuja ongelmia. Monin paikoin tarvittaisiin myös voimavaroja lisää, jotta toiminta todella paranisi eikä läheisyysperiaatteesta tarvitsisi tinkiä.

Raportin (Kunnallisen elintarvikevalvonnan riittävyyden arviointi 2003. Elintarvikevirasto, julkaistaan keväällä 2005) mukaan valvonnassa on ollut vuosikausia liian vähän voimavaroja. Kaikkia valvontakohteita ei tarkasteta joka vuosi, ja v. 2003 valvontakohteista tarkastettiin vain 65 %. Omavalvontasuunnitelman oli laatinut 80 % valvontakohteista, mutta omavalvonnan toimivuutta yrityksissä ole johdonmukaisesti tarkastettu. EVIn mukaan pitkään jatkuva voimavaravaje voi romuttaa kovalla työllä hankitun elintarviketuotannon sekä valvonnan hyvän maineen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kasvisten ulkoisen laadun valvontaa nykyisessä muodossaan pidetään jossain määrin tehottomana ja liian monelle viranomaiselle hajautettuna. Tullin tehtävänä on valvoa kolmansista maista tuotavat kasviserät. Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tarkastajat valvonta sellaisia kasviksia, joiden ulkoisesta laadusta on määräyksiä EY:n markkinajärjestelylainsäädännössä. Kunnan viranomaiset valvovat muiden kasvisten ulkoista laatua.

Elintarviketeollisuusliitto pitää nykyistä laadunvalvontaa yhteistyössä viranomaisten kanssa toimivana. Liitto ei näe tarvetta rakentaa uusia hintakilpailukykyä syöviä laadunvalvontajärjestelmiä.

Päivittäistavarakauppa ry:ssä tehtävä työ omavalvonnan osalta luo välineet jäsenyritysten laadun valvonnalle. Kaupan osalta elintarvikkeiden laadun valvonta on yritysten tehtävä.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# ELINTARVIKKEIDEN LAADUN KEHITTÄMINEN

Valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet tässä kertomusosuudessa elintarvikkeiden laadun kehittämisen organisaatiota ja tehtäviä sekä organisaation toimivuutta ja laatutyön kehittämistarpeita. Suomen kansallista laatustrategiaa on verrattu kahdeksan Euroopan unionin jäsenvaltion ja kuuden EU:n ulkopuolisen maan vastaavaan järjestelmään. Elintarvikkeiden laadun nykytilaa on kuvattu myös hinta- ja laatukilpailukyvyn, alkutuotantoon painottuneen laadun kehittämisen tavoitteiden, voimavarojen ja tulosten sekä laatutietojärjestelmän ja laadun valvonnan osalta.

Valtiontilintarkastajien mielestä elintarvikkeiden laatua tulee kehittää tukemalla ja vahvistamalla koko suomalaisen elintarvikeketjun kilpailukykyä. Suomalaisten elintarvikkeiden kilpailukyvyn vahvistaminen on erityisesti perusteltua, koska kaupan kansainvälistyminen jatkuu voimakkaana lähitulevaisuudessa. Elintarvikeketjun kilpailukykyä vahvistetaan tehokkaimmin asiakasläheisellä toimintatavalla, puhtaaseen luontoon perustuvalla tuotannolla, korkeatasoisella elintarviketurvallisuudella, terveellisillä ja ravitsevilla elintarvikkeilla, hintakilpailukykyisillä tuotteilla sekä huolehtimalla kotimaisen kysynnän edellytyksenä olevasta kuluttajien luottamuksesta.

Maa- ja metsätalousministeriön tulee suunnata laadun kehittämisen voimavaroja nykyistä enemmän erityislaadun ja yritysten kilpailutekijöihin liittyvän laadun kehittämiseen. Tämä on perusteltua siksi, että vastuu elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta on siirtymässä viranomaisilta yrityksille. Laatustrategiassa tulee hyödyntää nykyistä pontevammin parhaita kansainvälisiä käytäntöjä ja panostaa tutkimustietoon perustuvaan tuotekohtaisen laadun kehittämiseen nykyistä aktiivisemmin. Kaikkiin laadun kehittämistoimiin tulee asettaa riittävän kattavat ja selvät kustannustehokkuutta ja hintakilpailukykyä kuvaavat tavoitteet. Laatuhankkeiden raportointikäytäntöä tulee selkeyttää ottamalla käyttöön järjestelmällinen palautetiedon keruu.

Ministeriön tulee suunnata maatilojen laatutyötä käyttämällä perusteina kannustimia, kuten maatilojen tuotantotuloksia ja tuotannon tehokkuutta. Rahoituksen kohdentamista koulutukseen ja tutkimukseen on arvioitava niiden tulosten mukaan ja maatilojen laatujärjestelmäkoulutuksen tarpeellisuutta harkittava väliarviointipalautteen ja koulutuksen vaikuttavuustutkimuksen perusteella. Esimerkiksi tutkimukseen perustuvassa laadun osahankkeessa, viljaprojektissa, saavutettiin hyviä tuloksia kun taas maatilayrittäjien laatukoulutuksen vaikuttavuustutkimuksessa vain 5 % maatilayrittäjistä katsoi koulutuksen johtaneen muutoksiin ja tulosten paranemiseen. Ministeriön tulee varmentaa kaikissa laadun kehittämistoimissaan se, etteivät ne vaaranna yritysten hintakilpailukykyä ja ettei niistä aiheudu liiallista rasitetta yrityksille. Etenkin pienet yritykset ovat kokeneet, että kattavan, yksityiskohtaisen ja paljon työtä vaativan laatujärjestelmän ylläpito on kohtuuttoman raskasta. Elintarvikkeiden valvonnassa on huolehdittava, että etenkin pienet yritykset saavat riittävästi neuvontaa ja konsultointia.

Ministeriön tulee ennen kaikkea turvata se, että laatujärjestelmäkoulutuksesta ja laatujärjestelmistä ei aiheudu ylimääräistä byrokratiaa viljelijöille, jotka käyttävät työpanostaan myös monimutkaisen maataloustukijärjestelmän ehtojen opetteluun, haku- ja määräaikojen seurantaan, muistiinpanoihin ja kirjanpitoon.

Elintarviketalouden laatutietojärjestelmän (ELATI) rakentamisen tarpeellisuus on harkittava uudelleen. Tietojärjestelmän rakentamisesta on luovuttava, jos tietojärjestelmällä ei ole laajaa käyttäjäkuntaa elintarviketalouden tuotannossa, kaupassa tai viranomaisvalvonnassa, eikä ole tietoa siitä, mitä järjestelmään kuuluu, mitä sillä tehdään, kuka siitä hyötyy ja kenen tarpeisiin se perustuu.

# ARJEN TURVALLISUUS JA YMPÄRISTÖNSUOJELU

## Tieliikenteen turvallisuus

Valtiontilintarkastajat käsittelevät ja arvioivat seuraavassa liikenneturvallisuustyön organisointia, tieliikenteen turvallisuutta, liikenneturvallisuuden ja -ympäristön parantamista ja kehittämistä sekä liikenneväylien nykytilaa ja kunnossapitoa.

Liikenneturvallisuustavoitteet ja -toimenpiteet on kirjattu valtakunnalliseen liikenneturvallisuussuunnitelmaan vuosille 2001–05. Liikenneturvallisuustavoitteet ja toimenpiteet on määritelty valtioneuvoston periaatepäätöksessä 2001, pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa, hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 sekä valtioneuvoston hyväksymässä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2004.

Liikenneturvallisuustilanne parani joka vuosi 1990-luvulla aina vuoteen 1996 asti, jonka jälkeen myönteinen kehitys pysähtyi. Valtioneuvosto asetti tavoitteeksi v. 2001 tekemässään periaatepäätöksessä, että v. 2010 liikennekuolemien vuotuinen määrä on alle 250. Hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 tieliikenteen turvallisuustyössä on tavoitteena vähentää jatkuvasti liikenteessä kuolleiden ja vakavasti loukkaantuneiden määrää. Tavoite vuodeksi 2007 on enimmillään 290 kuollutta ja vuodeksi 2010 enimmillään 250 kuollutta.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet tieliikenneturvallisuudesta selvityksen liikenne- ja viestintäministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, Tiehallinnolta, Itä-Suomen lääninhallitukselta, Savo-Karjalan tiepiiriltä, Suomen Kuntaliitolta, Liikenneturvalta, Autoliitolta, Suomen Lääkäriliitolta sekä Liikennevakuutuskeskukselta.

Tämän kertomusosion on valmistellut tarkastaja Marjaana Solanne ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 2.6.2005.

### Liikenneturvallisuustyön organisointi ja siinä esiintyvät ongelmat

Liikenneturvallisuus on keskeinen tekijä arjen turvallisuudessa. Kansalaisten olisi päästävä liikkumaan paitsi turvallisesti myös sujuvasti ja tehokkaasti. Liikenneturvallisuutta vaarantavat tai heikentävät mm. kaksikaistaiset päätiet, ylinopeudet, turvalaitteiden käyttämättömyys, vastuuton liikennekäyttäytyminen ja päihteiden käyttö. Alkoholi on osallisena joka viidennessä liikennekuolemassa.

Alueellista liikenneturvallisuustyötä tekevät lääninhallitus, kunnat, poliisi ja Tiehallinto. Kuntaliiton arvion mukaan yli 80 % kunnista on laatinut kunnan liikenneturvallisuussuunnitelman. Suunnitelmiin on listattu tärkeimpiä liikenneympäristön parantamisehdotuksia sekä liikenneturvallisuuden koulutus- ja tiedotustyön kehittämistoimenpiteitä. Useimmissa kunnissa toimii myös liikenneturvallisuusryhmä, jonka tehtävänä on suunnitella ja seurata kunnissa tehtävää liikenneturvallisuustyötä.

Esimerkiksi kaikissa Savo-Karjalan tiepiirin 39 kunnassa on liikenneturvallisuussuunnitelma. Liikenneympäristöosuus ja koulutus-, valistus- ja tiedotussuunnitelma (KVT) ovat ajan tasalla 17 kunnassa, kuudessa kunnassa vain ympäristöosuus on ajan tasalla ja 16 kunnassa ei kumpikaan ole ajan tasalla.

Vain isoissa kaupungeissa on Kuntaliiton mukaan omia liikenteen asiantuntijoita ja siten myös mahdollisuus aktiiviseen liikenneturvallisuustyöhön. Pienissä kunnissa ovat käytettävissä olevat resurssit usein hyvin vähäiset, joten lääninhallitusten ja Liikenneturvan tuki käytännön työssä on erityisen toivottavaa.

Kuntien liikenneturvallisuustyössä on Autoliiton mukaan tärkeää säilyttää asukkaiden mahdollisuus vaikuttaa heidän tärkeiksi kokemiinsa liikennejärjestelyihin. Koska pienissä kunnissa eivät virkamiesten aika ja asiantuntemus useinkaan riitä, pitää Autoliitto hyvänä ratkaisumallina liikenneturvallisuustyön seutukunnallista koordinointia ja yhteistyötä.

Kaikissa lääneissä toimii läänin liikenneturvallisuusneuvottelukunta tai -ryhmä. Lääneissä on myös lääni- tai maakuntakohtaiset liikenneturvallisuussuunnitelmat, ja läänit toimivat yhteistyöeliminä maakunta- ja kuntatasolle. Alueellista ja paikallista liikenneturvallisuustyötä sovitetaan yhteen lääninhallituksissa. Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa toimintaa läänien tulosohjauksen kautta. Lääninhallitusten resursointi tehtävään on ministeriön mukaan niukkaa, koska liikenneturvallisuudesta huolehtiminen ei ole lääninhallitusten lakisääteinen tehtävä. Tiehallinnon, Liikenneturvan ja poliisin alueellinen liikenneturvallisuustyö on aktiivista niin lääni-, maakunta- kuin kuntatasollakin.

Itä-Suomen läänin liikenneturvallisuusryhmä on kokoontunut kerran vuodessa, ja se on tehnyt liikenne- ja viestintäministeriölle esityksen läänin kunnille liikenneturvallisuustyöhön myönnettävästä kuntakannustinrahasta. Läänin liikenneturvallisuusryhmän tulisi ottaa Savo-Karjalan tiepiirin mielestä vahvempi rooli läänin liikenneturvallisuustyön koordinoimisessa. Maakuntien liikenneturvallisuusryhmät kokoontuvat 3–4 kertaa vuodessa. Kokouksissa käsitellään liikenneturvallisuuteen liittyviä ajankohtaisia asioita, seminaarien järjestelyä jne. Savo-Karjalan tiepiirin mukaan toimenpiteiden käytäntöön vienti on ongelmallista vähien resurssien vuoksi.

Itä-Suomen läänin alueella on aloitettu kaksivuotinen liikenneturvallisuustoimijakokeilu. Hankkeen tarkoituksena on aktivoida ja tehostaa liikenneturvallisuusryhmien toimintaa kunnissa ja aktivoida kuntia keskinäiseen yhteistyöhön. Hankkeen rahoittavat Savo-Karjalan ja Kaakkois-Suomen tiepiirit sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Työtä koordinoi hanketta varten perustettu ohjausryhmä, johon kuuluvat sekä Savo-Karjalan että Kaakkois-Suomen tiepiirin, Itä-Suomen lääninhallituksen, Liikenneturvan, Joensuun kaupungin ja poliisin edustajat.

Läänien ja kuntatason liikenneturvallisuustyö ei ole Liikenneturvan mukaan vuosien varrella juurikaan aktivoitunut. Läänin mahdollisuudet tukea saati ohjata kuntien työtä vähenivät Liikenneturvan mukaan selvästi lääninuudistuksen myötä. Kunnissa ongelmana on kunnallispoliitikkojen vähäinen kiinnostus turvallisuuskysymyksistä ja kunnallishallinnon kapea näkökulma turvallisuusasioihin. Vaikka valtaosassa kunnista on tehty Liikenneturvan markkinoima koulutus-, valistus- ja tiedotussuunnitelma, useimmat niistä ovat toteutuneet huonosti. Uusia ratkaisuja on haettu seutukuntien yhteistyöstä.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan yhteistyö liikenneturvallisuuden toimijatahojen välillä sujuu hyvin. Tehtävien jako liikkuvan poliisin ja paikallispoliisin välillä on kunnossa. Se on varmistettu vuosittain laaditulla yhteistyösopimuksella. Julkisen sanan kautta tehtävästä liikenneturvallisuustyöstä sen sijaan puuttuu auktoriteetin omaava valistaja. Paikallisella tasolla Liikenneturva tekee ansiokasta työtä, mutta valtakunnallinen näkyvyys puuttuu. Kun ihmiset muodostavat käsityksensä liikenneturvallisuus- ja muistakin asioista median antaman kuvan mukaan, olisi tähän asiaan kiinnitettävä huomiota.

Liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla on liikenneturvallisuustyön koordinointi yli hallinnonalarajojen, ja se johtaa liikennepolitiikkaa ja ministeriön alaisia virastoja. Työn yhteensovittaminen tapahtuu liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan kautta. Lisäksi ministeriö ohjaa Liikenneturvan toimintaa. Liikenneturvan tehtävänä on alan turvallisuuden edistäminen tiedotuksen, valistuksen ja koulutuksen keinoin. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan jatkossa on nykyistä tehokkaammin pyrittävä saamaan liikenneturvallisuustavoitteiden edellyttämät resurssit käyttöön ottamalla aihe kattavammin mukaan toiminnan ja talouden suunnitteluprosessiin. Eniten tarvitaan monialaista yhteistyötä ja alan sisäisen tulosohjauksen vahvistamista.

Valtakunnallinen liikenneturvallisuussuunnitelma on toteutunut Liikenneturvan mielestä varsin hyvin siihen sisältyneiden lainsäädäntöuudistusten osalta. Hallituksen

esityksen (16/2005) rikesakkomenettelyn yksinkertaistamisesta mukaan automaattisella valvonnalla todetusta rikkomuksesta rikesakon tiedonanto lähetettäisiin ajoneuvon reisiteriin merkitylle haltijalle. Toteutumatta on vielä myös tavoite alentaa rattijuopumuksen promillerajaa. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan hallitus on valtakunnallisen alkoholiohjelman toteuttamisen kautta monin tavoin toiminut alkoholihaittojen ehkäisemiseksi, jokainen ministeriö omalla hallinnonalallaan. Lisäksi mm. hallituksen strategia-asiakirjassa todetaan, että liikenteessä tavoitteena on täysraittius rangaistavuutta määrittelevistä promillerajoista huolimatta.

Muiltakin kuin lainsäädännön osalta suunnitelman toteutuminen on Liikenneturvan mukaan edennyt. Ongelmana on ollut se, että suunnitelma sisältää varsin monentasoisia toimenpiteitä. Osa niiden toteuttamista koskevista päätöksistä tehdään liikennejärjestelmän päätöksenteon ulkopuolella kuten esim. liikenteen kasvun hillintää koskevat kaavaratkaisut. Suunnitelmaan sitoutuminen on tältä osin jäänyt puutteelliseksi.

Suunnitelma on Autoliiton mielestä ollut liian kunnianhimoinen, sillä sen toteuttaminen on jäänyt puolitiehen. Syynä tähän on se, että ohjelmaa valmisteltaessa mikään taho ei ole sitoutunut sen rahoittamiseen. Liikenneturvallisuussuunnitelman toimeenpanon koordinointi tulisi Autoliiton mukaan olla sellaisella elimellä, jolla on päätösvaltaa sen toteuttamisessa. Liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnassa on monipuolinen edustus, mutta harva jäsenistä pystyy suoraan ja välittömästi vaikuttamaan suunnitelman toteuttamiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö teetti v. 2004 arvioinnin siitä, miten Liikenneturvan toiminta ja suunnitelmat vastaavat Liikenneturvalle asetettuja tehtäviä ja edistävät liikenneturvallisuutta yleensäkin. Arvioinnissa otettiin huomioon se, että Liikenneturva on asemaltaan julkisoikeudellinen liikenneturvallisuustyön keskusjärjestö. Suuri osa todetuista kehittämistarpeista liittyy Liikenneturvan viestintään. Liikenneturvan arviointi osoitti, että toimintaa ja sen tuloksellisuutta on jatkossa syytä kehittää. Erityisen tärkeää on selkeyttää toiminnan tavoitteellista johtamista ja organisointia.

Liikenne- ja viestintäministeriö näkee myös tarpeelliseksi kehittää Liikenneturvan ohjausta ja yhteistyötä ministeriön kanssa. Ministeriö säännöllistää tulosohjauksensa Liikenneturvan kanssa siten, että ministeriö esittää vuosittain tulosodotuksensa Liikenneturvan hallitukselle ja pyytää raportoimaan tuloksista sovittujen tavoitteiden ja tulosmittareiden mukaisesti. Uusi käytäntö on myös se, että ministeriö tekee jatkossa Liikenneturvan toimitusjohtajan kanssa vuosittaisen tulossopimuksen.

Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan yhteistyö liikenneturvallisuustyötä tekevien tahojen välillä sujuu hyvin. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä liikenneturvallisuustavoitteita ja päämääriä konkretisoitiin, ja poliisin liikenneturvallisuustyötä linjattiin sisäasiainministeriön v. 2002 vahvistamassa poliisin liikenneturvallisuusstrategiassa. Strategian mukaan poliisin liikenne-turvallisuustoiminnan tulee keskittyä nopeusvalvontaan, päihteiden käytön valvontaan liikenteessä, turvalaitteiden käytön valvontaan sekä riskikuljettajiin. Liikennevalvonnan lisäämisen osalta strategiassa todetaan, että poliisi ei voi olemassa olevien resurssiensa puitteissa lisätä pelkästään liikennevalvontaan käytettävää henkilöstöään muiden tärkeiden tehtävien vaarantumatta. Sisäasiainministeriön mukaan liikkuvan poliisin resurssit ovat hieman lisääntyneet kahden viime vuoden aikana. Lisäksi liikennevalvontaan on suunnattu hälytyspartioiden hälytyksistä vapaata työpanosta poliisin liikenneturvallisuusstrategian mukaisesti.

Poliisin tarkoituksena on tehostaa erityisesti liikennevalvonnassa kertyvän tiedon käyttämistä ja välittämistä muille toimijoille. Esimerkiksi liikenneturvallisuuden kannalta ongelmallisista tiehen tai tieympäristöön liittyvistä paikoista pyritään välittämään nopeasti tieto tienpitäjille. Lisäksi esim. raskaan liikenteen valvonnassa kertyvää tietoa voidaan hyödyntää entistä enemmän muille toimijoille annettavassa koulutuksessa ja valistuksessa.

Suomen liikennevakuutusjärjestelmä on Liikennevakuutuskeskuksen mukaan rakenteellisesti toimiva ja laajasti turvaava. Se on ensisijainen järjestelmä ja kattaa onnettomuuden kaikki henkilövahingot – myös aiheuttajakuljettajan vahingot – toisin kuin,

Pohjoismaita lukuun ottamatta, muualla Euroopassa.

Vakuutusalan yhteistä liikenneturvallisuustyötä ohjaa ja koordinoi Liikennevakuutuskeskuksen yhteydessä toimiva Vakuutusyhtiöiden liikenneturvallisuustoimikunta VALT, joka vastaa myös tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntajärjestelmän organisoinnista. Viranomaisasiantuntijoista muodostetut 21 alueellista tutkijalautakuntaa tutkivat kaikki kuolemaan johtaneet tie- ja maastoliikenneonnettomuudet.

Tätä tutkintamateriaalia hyväksi käyttäen on tehty erilaisia liikenneturvallisuutta parantavia ehdotuksia ja aloitteita. Aineisto on myös tutkijoiden, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten, viranomaisten ja kaikkien muiden liikenneturvallisuustyössä mukana olevien käytössä.

Vuonna 2003 liikennevakuutuksista maksettiin korvauksia (vuoden 2005 rahanarvossa) kaikkiaan 364,4 milj. €. Siitä henkilökorvausten osuus oli 213,9 milj. € ja omaisuuskorvausten osuus 150,4 milj. €. Henkilövahinkoja korvattiin 10 974 ja omaisuusvahinkoja 79 909. Keskimääräinen korvaus oli 4 329 €. Vapaaehtoisista autovakuutuksista korvattiin v. 2003 ajoneuvoille aiheutuneita vahinkoja 221 100, kaikkiaan 226,6 milj. €:lla. Henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien kustannukset olivat v. 2003 tiehallinnon mukaan pelkästään yleisillä teillä n. 1,4 mrd. €.

### Liikenneturvallisuustilanne ja arvio tavoitteiden saavuttamisesta

Suomen liikenneturvallisuus on EU:n kärkitasoa. EU-maiden (ml. Norja) liikenneturvallisuustilannetta verrattaessa Suomi kuuluu kärkipäähän Ison-Britannian, Alankomaiden, Ruotsin ja Norjan jälkeen. Tanskan kanssa Suomi on samalla tasolla.

Suomen liikenneturvallisuuskehityksen vertailukohta ja tavoite v. 2005 on Ruotsin ja Norjan 1990-luvun loppupuolen turvallisuustaso. Suomi näyttää saavuttavan tämän tavoitteen, kun turvallisuus-tason mittana pidetään kuolleiden määrää 100 000 asukasta kohti. Tosin v. 2004 tieliikenteen turvallisuus pysyi ennallaan, kun Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa se parani.

Myös EU:ssa on hyväksytty maantieliikenteen turvallisuuden toimenpideohjelma ja asetettu tavoitteeksi puolittaa liikennekuolemien määrä vuoteen 2010 mennessä. Liikennekuolemia oli n. 40 000 ennen viimeisintä EU:n laajentumista. Komission lokakuussa 2003 antaman liikennevalvontasuosituksen mukaan liikennevalvontaa pitäisi suunnata erityisesti nopeuksien, rattijuopumuksen ja turvavöiden käytön valvontaan.

**Taulukko 24. Tieliikenteessä kuolleet ja loukkaantuneet v. 1990–2004**

| Vuosi | Kuolleita | Vammautuneita |
|---|---|---|
| **1990** | 649 | 12 758 |
| **1991** | 632 | 11 547 |
| **1992** | 601 | 9 899 |
| **1993** | 484 | 7 806 |
| **1994** | 480 | 8 080 |
| **1995** | 441 | 10 191[1] |
| **1996** | 404 | 9 299 |
| **1997** | 438 | 8 957 |
| **1998** | 400 | 9 097 |
| **1999** | 431 | 9 052 |
| **2000** | 396 | 8 508 |
| **2001** | 433 | 8 411 |
| **2002** | 415 | 8 156 |
| **2003** | 379 | 9 088[1] |
| **2004** | 370 | 8 486[2] |

[1] Tilastointimenettelyssä tapahtunut muutos

[2] Ennakkotieto

Lähde: Tilastokeskus/Liikenneturva

Liikenneturvallisuussuunnitelmassa tavoitteena oli vähentää liikennekuolemia alle 250 kuolemaan v. 2005. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä määräaika pidennettiin vuoteen 2010. Liikennekuolemat vähenivät vuodesta 1990 lähtien vuosikymmenen puoliväliin saakka. Vuonna 1990 tieliikenteessä kuoli 649 ja loukkaantui 12 758 henkilöä. Vastaavat luvut olivat v. 2004 370 ja 8 486.

Tarkasteltaessa erikseen maanteillä ja taajamissa tapahtuneita liikennekuolemia ja -onnettomuuksia taajamien turvallisuus on sisäasiainministeriön mukaan parantunut maanteitä enemmän. Vuonna 1990 maanteillä kuoli 443 henkilöä ja loukkaantui 5 872. Taajamissa vastaavat luvut olivat 206 ja 6 886. Vuonna 2003 maanteillä kuoli 278 ja loukkaantui 5 029 henkilöä. Taajamien vastaavat luvut olivat 101 ja 4 059. Vakavien kevyen liikenteen onnettomuuksien vähen-

tyminen selittää omalta osaltaan suotuisaa liikenneturvallisuuden kehitystä taajamissa. Jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden kuolemat vähenivät tavoitteen mukaan. Tiehallinto ja kunnat ovat jatkaneet porrastettujen nopeusrajoitusten käyttöönottoa taajamissa siten, että pääosa nopeusrajoituksista on alle 50 km/h.

Liikennekuolemista 25 % aiheutuu sisäasiainministeriön mukaan ylinopeuksista, 20–25 % rattijuopumuksesta ja 15 % turvavyön käytön laiminlyömisestä. Rattijuopumusrikosten kokonaismäärä oli v. 1990 lähes 30 000. Vuosina 1995 ja 1996 määrä laski n. 21 000:een. 2000-luvulla määrä on kasvanut nousten v. 2004 27 027 tapaukseen, joista 11 156 oli ns. tavallisia rattijuopumuksia ja 15 871 törkeitä rattijuopumuksia. Sen sijaan rattijuoppojen määrä liikennevirrassa ei ole sisäasiainministeriön mukaan viime vuosina noussut. Vuonna 2004 tehdyn tutkimuksen mukaan liikennevirrassa oli 16 rattijuoppoa 10 000:tä kuljettajaa kohti. Vuonna 1990 epäiltyjä huumetapauksia oli 2–3 % rattijuopoista. Vuonna 1997 määrä oli noussut 5 %:iin ja v. 2004 jo n. 10 %:iin. Kuljettajiin vaikuttamiseksi lainsäädännössä on toteutettu huumeiden nollaraja, sen sijaan alkoholin promillerajan alentamista esitettyyn 0,2 %:iin ei ole toteutettu. Heinäkuussa 2005 tulee voimaan laki alkolukon kokeilemisesta rattijuopumukseen syyllistyneille ehdottoman ajokiellon asemesta.

Itä-Suomen läänissä lisääntyivät v. 2003 ja 2004 sellaiset henkilövahinkoon ja kuolemaan johtaneet liikenneonnettomuudet, joissa alkoholilla oli osuus. Kuolleiden lukumäärä yli kolminkertaistui ja henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien osalta kasvu oli yli 60 %. Tämän kehityksen taustalla on Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan alkoholin hinnanlasku ja yleinen piittaamattomuus toisten turvallisuudesta. Toistuvasti rattijuopumukseen syyllistyvän ajoneuvo voitaisiin Itä-Suomen lääninhallituksen mielestä tuomita menetetyksi valtiolle. Myös tarkkuusalkometrit tulisi saada poliisiautoihin ja poliisin työprosesseja ja säännöksiä tulisi muuttaa niin, että tavallisen ensikertaisen ratti-juopumuksen sakotus ja ajokiellon määrääminen voitaisiin hoitaa paikalla. Koska toistuvasti rattijuopumukseen syyllistyvät henkilöt ovat usein alkoholisteja, lääninhallituksen mukaan onnistunut alkoholismin hoito on ainoa pysyvän liikenneraittiuden tae. Diagnosoidun alkoholismin pitäisi johtaa Itä-Suomen lääninhallituksen mielestä ajo-oikeuden menettämiseen.

Poliisin suorittamien puhalluskokeiden määrä (v. 2004 n. 1,8 miljoonaa) on eurooppalaisessa vertailussa erittäin korkea suhteessa kuljettajien määrään. Puhalluskokeiden määrää ei voida enää sisäasiainministeriön mukaan juurikaan lisätä, mutta rattijuoppousvalvontaa tullaan suuntaamaan entistä tarkemmin erityisesti taajamiin, keskittyen viikonlopun ilta- ja yöaikaan. Huumetestauslaitteet ja siirrettävät tarkkuusalkometrit tehostavat valvontaa omalta osaltaan.

Panostus valvontaan on sisäasiainministeriön mukaan lisääntynyt viime vuosina, kun taas Kuntaliitto katsoo valvonnan vähentyneen. Kuntaliiton mukaan valvonnan vähentyminen on heikentänyt liikennesääntöjen noudattamista ja lisännyt turvattomuutta. Sisäasiainministeriö on valmistanut yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa luonnoksen liikennevalvonnan kehittämiseksi vuosina 2005–07. Ohjelman mukaan liikennevalvontaa tehostetaan laajentamalla ja kehittämällä erityisesti automaattista liikennevalvontaa. Vuonna 2004 liikennevalvonnan osuus poliisin kokonaistyöajasta oli n. 8 %. Poliisin tietoon tuli Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan v. 2004 kaikkiaan 784 000 rikosta, joista liikenneturvallisuuden vaarantamisia oli 128 250 (+ 9 429) ja liikennerikkomuksia 218 537 (+ 14 600). Törkeiksi liikenneturvallisuuden vaarantamisiksi luettavat nopeusrajoitusten rikkomiset lisääntyivät 17 % ja niitä oli kaikkiaan 3 100. Kaikkiaan poliisi rekisteröi ylinopeuksia 186 000 eli 7 % enemmän kuin vuotta aiemmin.

Automaattinen liikennevalvonta kattaa tällä hetkellä 800 tiekilometriä. Lisäksi poliisin käytössä on seitsemän siirrettävää valvontalaitetta. Tavoitteena on v. 2005–09 laajentaa kiinteää automaattista nopeusvalvontaa 1 600 km ja hankkia 20 siirrettävää valvontalaitetta. Kameroiden määrä nostetaan 30:stä 120:een. Jo v. 2005 laajennus käsittää 600 km ja 2 siirrettävää laitetta. Automaattisen valvonnan laajentamisessa painotetaan pääteiden ns. kiinteää valvontaa, mutta samalla varmistetaan myös taa-

jamien nopeusvalvonta siirrettävillä laitteilla. Liikennevalvontaan ei ole saatu lisättyä resursseja valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan suurin ongelma on tarvittavien henkilöstöresurssien saaminen hankkeeseen.

Vuoden 2005 lopulla koko maassa otetaan käyttöön uusi automaattisen liikennevalvonnan toimistojärjestelmä ja sähköiset seuraamuslomakkeet. Lisäksi perustetaan 8–9 läänin poliisijohdon alaisuudessa toimivaa alueellista liikenneturvallisuusyksikköä. Näiden yksiköiden tehtävänä on alkuvaiheessa hoitaa keskitetysti oman alueensa automaattisessa valvonnassa todetut suoritteet, tukea ja koordinoida automaattivalvontaa alueellaan ja operoida siirrettäviä valvontalaitteita.

Automaattisen liikennevalvonnan osalta sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa, että panostamalla riittävästi kyseiseen valvontaan ja etenkin sen henkilöresursseihin saavutetaan sekä merkittäviä turvallisuustuloksia että kustannussäästöjä. Yhden kiinteän valvontajakson kustannukset ovat n. 300–350 000 €. Jos valvontajakso on varustettu kahdella kameralaitteistolla ja kummallakin otetaan n. 5 000 kuvaa vuodessa, arvioidut sakkotuotot ovat n. 1 milj. €. Tämä edellyttää sisäasiainministeriön mukaan kuitenkin sitä, että kutakin kameraa kohti on 1–2 toimistohenkilöä käsittelemässä kertynyttä kuvamateriaalia. Poliisin uudessa toimintamallissa, jossa toimintaa tukee uudistettava rikesakkolainsäädäntö ja poliisin uusi toimisto-ohjelma sekä keskitetty kuvankäsittely, neljä toimistohenkilöä pystyy arvion mukaan käsittelemään huomattavasti suuremmankin kuvamäärän. Mikäli henkilöresursseja ei pystytä lisäämään, jää valvontalaitteisto väistämättä vajaakäyttöön ja valvonnan turvallisuustavoitteet jäävät saavuttamatta.

Tieliikenteen turvallisuudesta valtiontilintarkastajille selvityksen antaneet nostavat esille erityisesti nuoret kuljettajat. Nuorilla kuljettajilla on muita kuljettajia suurempi onnettomuusriski. Varsinkin nuorten miesten liikennekäyttäytymisessä korostuu riskinotto, ja nuorten osuus kovalla nopeudella ajetuista kuolonkolareista on suuri. Ne ovat tyypillisesti ulosajoja, jotka tapahtuvat kesäkuukausina ja viikonloppuisin. Leimallinen piirre on lisäksi vähäinen turvavyön käyttö. Liikenneturvan mukaan alkoholi on mukana kahdessa tapauksessa kolmesta. Ensimmäistä vuottaan ajavat aiheuttavat onnettomuuden liikenne- ja viestintäministeriön mukaan viisi kertaa useammin kuin kuusi vuotta ajokokemusta hankkineet kuljettajat.

Osa nuorten kuljettajien riskikasaumasta selittyy kokemattomuudella ja osa yksilöllisellä riskinotolla. Lisäksi nuorten liikennekäyttäytyminen on sidoksissa nuorten muuhun käyttäytymiseen, eikä liikennekäyttäytymiseen voida Liikenneturvan mukaan vaikuttaa pelkästään liikenneturvallisuustyön keinoin. Riskikuljettajien ohjausjärjestelmän kehittämiseksi on liikennerikoksista ja -rikkomuksista määrättäviä ajokieltoja tehostettu muuttamalla lainsäädäntöä. Ajokielloille on säädetty vähimmäispituudet ja täytäntöönpanoa on tehostettu. Turvavyön käytön laajentamiseksi valmistellaan hallituksen esitystä. Vöiden käyttövelvollisuus tulee laajenemaan kaikkiin autoihin. Osa muutoksista liittyy turvavyödirektiivin täytäntöönpanoon.

## Liikenneturvallisuuden parantaminen ja kehittäminen

Tieliikenne kasvaa vuosittain n. 3 %. Liikenteen jatkuva kasvu luo tieliikenteen turvallisuudelle suurimmat paineet. Tähän menneessä ne on onnistuttu Liikenneturvan mukaan torjumaan, mutta ratkaisevaa käännettä kohti turvallisuustavoitetta ei ole saatu aikaiseksi.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen eräänä tavoitteena oli hillitä liikennemäärien kasvua. Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan kuitenkin entistä suurempi osa läänin raskaasta kuljetusliikenteestä on siirtynyt rautateiltä maanteille, näin on käynyt erityisesti öljy-, puutavara-, paperi- ja VAK-kuljetusten osalta. Lääninhallituksen mielestä tämä on seurausta maantieliikennettä suosivasta liikennepolitiikasta. Raskaan liikenteen perävaunun massa voi nykyisten säädösten mukaan olla suurempi kuin vetoauton. Tämä seikka vaarantaa lääninhallituksen mielestä liikenneturvallisuutta.

Kuntaliiton mielestä liikenneturvallisuuden parantamiseksi on automaattista valvon-

taa tehostettava. Tehostettu automaattinen liikennevalvonta on syytä ulottaa myös bussikaistojen ja kevyen liikenteen väylien väärinkäytön ja liikennevalojen noudattamatta jättämisen valvontaan. Punaisia liikennevaloja päin ajaminen on huolestuttavasti lisääntynyt ja kiinnijäämisriski nykyisellä valvonnalla olematon. Sitä voitaisiin oleellisesti lisätä automaattivalvontaa käyttämällä. Automaattisen valvonnan teknisiä menetelmiä on syytä kehittää poliisin ja tienpitäjien yhteistyönä.

*Liikenneväylien ja liikenneympäristön kehittäminen*

Liikenneturvallisuuden parantamista haittaa Tiehallinnon mielestä ennen muuta määrärahojen vähyys. Liikenneinfrastruktuurin ministeriötyöryhmä laati hallituskauden alussa investointiohjelman. Osana väyläohjelmaa työryhmä esitti kahdeksaa ns. teemahanketta, joilla liikenneverkon kunto turvataan. Liikenneturvallisuuden kannalta keskeisellä 40 milj. €:n pääteiden teemapaketilla parannetaan vilkkaiden pääteiden ongelmakohtia eri puolilla Suomea.

**Taulukko 25. Tienpidon määrärahat v. 2000–06, milj. €**

| | 2000 tilinpäätös | 2001 tilinpäätös | 2002 tilinpäätös | 2003 tilinpäätös | 2004 tilinpäätös | 2005 talousarvio | 2006 LVM:n TAE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Perustienpito (mom 31.24.21)** | 562,4 | 552,4 | 620,9 | 606,2 | 589,7 | 588,8 | 556,4 |
| **Tienpidon isot investoinnit** | 247,7 | 107,4 | 126,8 | 90,3 | 135,1 | 115,9 | 70,1 |
| **Tieverkon kehittäminen (mom 31.24.77)** | 123,2 | 87,5 | 61,5 | – | – | – | – |
| **Eräät tiehankkeet (mom. 31.24.78)** | – | – | 0,6 | 12,2 | 93,0 | 94,9 | 49,0 |
| **Jälkirahoitus-, kokonaisrahoitus- ja elinkaarihankkeet (mom. 31.24.79)** | 124,5 | 19,9 | 64,7 | 78,1 | 42,1 | 21,0 | 21,1 |

Lähde: Tiehallinto

Vuonna 2003 perustienpidon rahanjaon periaatteet uudistettiin. Keskeinen peruste oli, että tiet pidetään tasapuolisesti liikennettä tyydyttävässä kunnossa ja työt hankitaan kilpailuttamalla. Perustienpidon määrärahat ja erityisesti investointimäärärahat ovat laskeneet. Vuonna 2003 perustienpidon määrärahat olivat 606,2 milj. € ja v. 2004 589,7 milj. €.

Pääteiden turvallisuuden parantaminen on edennyt hitaasti, eikä hallituksen ylimääräinen panostus vuodelle 2005 riitä liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kunnolla korjaamaan tilannetta, mutta tukee silti tavoitteiden saavuttamista.

Liikenneturvallisuuden kannalta ongelmallisimpia ovat kaksikaistaiset päätiet, sillä kohtaamisonnettomuuksia voidaan tehokkaasti vähentää vain erottamalla vastakkaiset ajosuunnat toisistaan. Meneillään olevat päätieverkon parantamishankkeet kohdistuvat sen hankalimpiin osuuksiin, ja valmistuessaan ne parantavat liikenneturvallisuutta erityisesti kohtaamista vähentämällä.

Uutta teknologiaa hyödynnetään enenevästi tienpidon ja liikenteen ohjauksessa, kuten tiesääpalvelussa, liikenteen mittauksessa ja vaihtuvissa nopeusrajoituksissa. Uuden teknologian käyttöönottamista on edistetty tutkimustoiminnan avulla.

Liikennevahinkojen riskin mittareina käytetään onnettomuustiheyttä. Tiheys lasketaan jakamalla tietyn ajanjakson onnettomuusriskien lukumäärä tarkasteltavan tieosuuden pituudella. Liikenteen lisääntyessä eivät onnettomuuksien lukumäärät lisäänny yhtä nopeasti. Korkeat onnettomuustiheydet osuvat kaikkein vilkkaimmille teille. Tällaisia teitä ovat Helsingin ympäristön ja kasvukeskusten ulosmenotiet. Päätieverkolla, joka käsittää valta- ja kantatiet, tapahtuu 60 % yleisten teiden liikennekuolemista.

Tiehallinto ei pysty Kuntaliiton mukaan huolehtimaan vastuullaan olevien liikenneväylien rakentamisesta kuntien maankäytön kehittymisen ja turvallisuusodotusten mukaisesti. Erityisesti kevyen liikenteen väyliä ei pystytä toteuttamaan tarpeen mukaisesti, ja mm. koululaiset joutuvat käyttämään vaarallisia tieosia ja kuntien koulukuljetukset lisääntyvät. Esimerkiksi Uudenmaan tiepiirissä odottaa toteutumista yli 240 kevy-

en liikenteen kohdetta, joista vain muutama vuosittain pystytään toteuttamaan nykyisillä määrärahoilla. Kevyen liikenteen väyliä valmistui vain 47 km:n matkalle v. 2004. Sama ongelma koskee pieniä liikenneturvallisuuskohteita kuten liittymien parantamisia. Turvallisuusodotukset lisäävät kuntien paineita osallistua valtion tieverkon ylläpitoon, jotta hankkeita saataisiin toteutetuksi maankäytön kehittymisen mukaan.

Kuntien ja valtion vastuunjako tieliikennehankkeissa on määritelty lainsäädännöllä. Valtio vastaa yleisistä teistä ja kunta asemakaavoitettujen alueiden katuverkosta. Valtio on viime vuosina käyttänyt tienpitoon vuosittain n. 760 milj. €. Valtio kerää tieliikenteen erityisveroja n. 4 mrd. € vuodessa.

Kunnat ovat käyttäneet vuosittain liikenneväylämenoihin Kuntaliiton mukaan n. 650 milj. €. Liikenneväylien ylläpito tulevaisuudessa huolestuttaa, koska katujen suoritemäärät kasvavat, mutta rahoitusta ylläpitoon ei ole mahdollista lisätä. Kuntaliiton mielestä kuntia ei tule rasittaa lakiin perustumattomilla vaatimuksilla osallistua valtakunnallisen liikenneverkon ylläpitoon, vaan valtion ja kuntien työnjako on syytä tulevaisuudessakin pitää selkeänä.

Suomen Kuntaliitto korostaa sitä, että liikenneinvestoinnit ja väylästön hyvä ylläpito ovat kansantalouden sekä yhdyskuntien kehittymisen ja turvallisuuden kannalta erittäin merkityksellisiä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtio varaa omalta osaltaan liikenneväylien investointeihin ja ylläpitoon riittävät määrärahat ja että liikennejärjestelmää ja -turvallisuutta parannetaan kaikki liikennemuodot ja käyttäjäryhmät tasaveroisesti huomioon ottaen.

Liikenneväylien kunnossapitomäärärahat ovat Autoliiton mukaan liian pienet, mikä näkyy tiestön kunnon ja kunnossapidon heikentymisenä. Erityisesti talvikunnossapito huolestuttaa tienkäyttäjiä. Liikenneväylien kunnon kansainvälistä vertailua varten Autoliitto on esittänyt liittymistä AIT/FIA:n EuroRAP-projektiin, jossa luotettavin mittarein arvioidaan erikseen sovittujen tieosuuksien liikenneturvallisuutta. Projekti vaatisi Tiehallinnon osallistumista teknisiin järjestelyihin.

Teiden kunnossapidolla pyritään pitämään yllä ne liikenneolosuhteet, jotka kullekin osalle tieverkkoa on niiden toteutuksen yhteydessä suunniteltu ja luotu. Tiehallinnon mukaan kunnossapito ei lisää turvallisuutta niin paljon kuin tieinvestoinnit. Poikkeuksena on kuitenkin talvikunnossapito.

Teiden talvihoidossa on yleisellä tieverkolla koko maassa yhtenäiset periaatteet ja laatuvaatimukset. Tiehallinto tilaajana määrittää vaadittavan laadun ja urakoitsija toteuttaa kunnossapidon: valitsee keinot, vastaa toimenpiteistä, niiden ajoituksesta, säätilanteen tulkinnasta ja toimenpidepäätöksistä. Tielaitoksella siirryttiin teiden hoidossa hankintamenettelyyn vuoden 1998 alusta ja avoimeen kilpailupohjaiseen hankintaan vapailta markkinoita asteittain v. 2000–04. Teiden hoidossa tapahtunut toimintamallin muutos tilaaja-tuottajamalliksi ei ole Tiehallinnon mukaan huonontanut talven liikenneturvallisuustilannetta.

Konginkankaalla sattui maaliskuussa 2004 kuolonuhreja vaatinut rekan ja linja-auton yhteentörmäys. Konginkankaan onnettomuuden jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö edellytti, että Tiehallinto käy läpi talvikunnossapidon ohjeistuksen ja selvittää muutostarpeet. Tässä yhteydessä tehtiin päätös pääteiden laatutason parantamisesta osalla tieverkkoa. Muutos kohdistui suurelta osin yöajan laatuun. Nämä muutokset otettiin käyttöön talvella 2005.

Tiehallinto pitää nykyisiä talvihoidon laatuvaatimuksia liikenneturvallisuuden kannalta riittävinä, vaikka viime aikoina on tapahtunut muutamia vakavia ja paljon julkisuutta saaneita onnettomuuksia. Nykyisiä talvihoidon toimintalinjoja tehtäessä päädyttiin tutkimusten perusteella siihen johtopäätökseen, ettei talvihoidon tasoa nostamalla voida juurikaan parantaa talviajan liikenneturvallisuutta. Paremmat ajo-olot voivat johtaa jopa siihen, että ajetaan entistä kovemmilla vauhdeilla ja aiempaa piittaamattomammin.

Yli kaksi kolmasosaa liikenteessä kuolleista on menehtynyt kohtaamis- ja suistumisonnettomuuksissa. Kohtaamisonnettomuuksien torjumiseksi ajosuuntien erottelu eli keskikaiteen rakentaminen on tehokkain. Tutkimukset osoittavat, että keskikaide vähensi kuolemaan johtaneita onnettomuuksia moottoriteillä 80 % ja sekaliikenneteillä 60 %. Moottoritie keskikaiteineen soveltuu vain kaikkein vilkkaimmille yhteysväleille, joten käyttökelpoinen ratkaisu yleisemmin

on keskikaiteellinen ohituskaistatie. Tällaisen rakentamisen keskihinta on 1–2 milj. € kilometriltä. Myös leveäkaistatie antaa tienkäyttäjälle tilaa reagoida virhetilanteissa, joskaan ei muutoin vähennä kohtaamisonnettomuuksia, vaan saattaa toisaalta yllyttää ohituksiin. Ajokaistalla pysymistä pyritään edistämään herätettä antavilla keski- ja reunaviivamerkinnöillä. Tien reunaympäristön pehmentämistoimilla, esim. myötäävät pylväät, törmäysturvalliset kaiteet, luiskien muotoilu ja kallioleikkausten suojaaminen, pyritään lieventämään törmäysten fyysisiä seurauksia ihmisille.

Nopeus lisää törmäyksen tuhoisaa vaikutusta kiistattomasti. Tiehallinto tukee poliisin nopeusvalvontaa ja panostaa kiinteän automaattisen nopeusvalvonnan rakentamiseen. Tarkoitus on, että 2 500 km turvattomimpia pääteitä on automaattivalvonnassa vuoteen 2009 mennessä.

Tieliikenteen turvallisuutta parantavien eri toimien pitää sisäasiainministeriön mukaan olla paremmin räätälöityjä esim. liikenneonnettomuuksien tapahtumapaikkojen ja -ajankohtien suhteen. Poliisi tulee lisäämään suunnitelmallisuutta ja analyysityötä, jotta liikennevalvonta voidaan kohdentaa tarkemmin.

Savo-Karjalan tiepiiri pyrkii parantamaan liikenneturvallisuutta alentamalla nopeusrajoituksia niillä vilkkailla pääteillä, joiden suuntaus ja tasaisuus eivät täytä pääteille määriteltyjä suunnitteluohjeita. Tämä on keino, kun rahoitus ei riitä tiestön rakenteellisen turvallisuuden parantamiseen. Tärkeintä onkin Savo-Karjalan tiepiirin mukaan määrittää paremmin olosuhteita ja vallitsevaa paikallista riskitasoa vastaavat nopeusrajoitukset sekä kesällä että talvella.

Yksi suurimmista haasteista Savo-Karjalan tiepiirin mukaan on liikenne-, liikenneturvallisuus- ja terveysnäkökulman sisällyttäminen aidosti alueiden käytön suunnitteluun. Kaikkia yhteiskuntataloudellisia, terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia ei edes tiedetä tai tieto on hyvin hajanaista.

Liikenneturvallisuuden tasoa pitäisi Tiehallinnon mukaan voida arvioida myös vakavasti loukkaantuneiden määrällä. Tämä tieto ei ole valtakunnallisesti käytettävissä. Vakavasti loukkaantuneiden määrä ja heidän hoidostaan ja korvauksistaan aiheutuvat kulut konkretisoisivat myös kunnille sen, että ennalta ehkäisevä liikenneturvallisuustyö on tarpeellista. Tieto vakavasti loukkaantuneiden määristä auttaisi arvioimaan myös tienpidon toimenpiteiden vaikutuksia ja kehittämään tehokkaampia toimia vakavien loukkaantumisten estämiseksi.

### *Asennekasvatus*

Liikenneturva mittaa vuosittain liikenteen ilmapiiriä haastattelemalla tienkäyttäjiä ja keräämällä tietoja ihmisten liikennekäyttäytymisestä. Muutokset liikennekulttuurissa ja turvallisuuskäyttäytymisessä ovat Liikenneturvan mukaan hitaita. Liikenteen ilmapiiri heikkeni 1990-luvun puolivälissä pitkän myönteisen kehityksen jälkeen. Vuonna 2004 liikenteen ilmapiiri koettiin hieman aiempia vuosia kielteisemmäksi. Erityisesti koettiin, että riskinotto ohituksissa oli lisääntynyt samoin kuin itsekkäät ajotavat ja lähellä perässä roikkuminen. Autoliitto on tuonut esille, että liikenteen ilmapiiriä koskevista kyselyistä voitaisiin aivan hyvin luopua, sillä niiden avulla ei ole pystytty rakentamaan mitään positiivista parannusta liikenneturvallisuuteen. Suurin virhe, mitä lainkuuliaisuuden ja liikennekulttuurin suhteen voidaan tehdä, on Autoliiton mukaan yrittää kategorisesti alentaa ajonopeuksia alentamalla nopeusrajoituksia.

Yleiset liikenneturvallisuutta parantavat toimet vaikuttavat myös nuorten liikennekäyttäytymiseen. Nuorten liikennekäyttäytyminen on sidoksissa nuorten muuhun käyttäytymiseen, eikä liikennekäyttäytymiseen voida vaikuttaa pelkästään liikenneturvallisuustyön keinoin. Nuorten turvallisuutta liikenteessä lisää nopeusrajoitusjärjestelmän kehittäminen, turvavyön käytön yleistyminen, päihteettömyys sekä sääntöjen noudattamisen valvonta. Toisaalta liikennerikkomuksiin on puututtava Liikenneturvan mielestä nykyistä herkemmin, nopeammalla menettelyllä ja uskottavilla seuraamuksilla, koska nämä keinot vaikuttavat erityisesti nuoriin riskikuljettajiin.

Kuljettajakoulutus on Suomessa kansainvälisesti korkealaatuista. Autokouluopetuksen puute on Liikenneturvan käsityksen mukaan kuitenkin se, että ajoharjoittelu jää kustannussyistä varsin vähäiseksi ja yksipuoliseksi. Kokemuksia esim. normaaleilla maantienopeuksilla ja vaativissa olosuhteis-

sa ajamisesta ei juurikaan kerry. Puutteena on myös se, että kesäkaudella autokoulun I-vaiheen käyneellä ei ole kokemuksia talvella ajamisesta. Keinoliukasradoilla saadut kokemukset eivät anna oikeata kuvaa talvella ajamisesta. Tästä syystä olisi Liikenneturvan mielestä syytä harkita koulutuksen rytmittämistä siten, että osa opetuksesta tapahtuisi talviaikana.

Opetusluvalla annettavan opetuksen etuna on runsas ajoharjoittelu. Puutteena on usein opetuslupaopettajan, joka on tavallisesti jompikumpi vanhemmista, riittämätön opetustaito ja opetettavien asioiden vajavainen hallinta. Yhdistämällä näiden kahden opetustavan edut voitaisiin Liikenneturvan mielestä tarjota lisävaihtoehto perheille. Kuljettajaopetuksen osalta Autoliitto toteaa, että eräiden tutkimusten (mm. Hatakka ja Lehtimäki) mukaan nuorten ajokäyttäytymiseen voidaan ja pitää vaikuttaa asenteista alkaen ja lisäämällä valvottua ajoharjoittelua. Ajoharjoittelua voitaisiin lisätä esim. mahdollistamalla autokouluopetuksen rinnalle ajoharjoittelu vanhemman valvonnassa.

Liikennekasvatus kuuluu tätä nykyä peruskoulun oppisisältöön. Se on osa terveystiedon opetusta. Tämän lisäksi liikenneasioita käsitellään muissakin oppiaineissa, ja lisäksi sitä voidaan käsitellä omana aihekokonaisuutenaan. Liikennekasvatuksen toteutuksen kannalta on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan olennaista, että opettajat perehdytetään peruskoulutuksensa yhteydessä liikenneturvallisuuteen ja että heille on käytännön työssä tarjolla ajankohtaisia ja helposti käyttöönotettavia työkaluja. Liikennekasvatuksen toteuttaminen riippuu paljon opettajien henkilökohtaisesta kiinnostuksesta. Kouluissa, joissa on asiasta kiinnostuneita opettajia, liikennekasvatus toimii hyvin. Opetuksen määrä ja taso vaihtelevat kouluittain huomattavasti. Opettajien peruskoulutukseen ei liity Liikenneturvan mukaan valmentautumista liikennekasvatuksen antamiseen.

Toisen asteen koulutuksen opetussuunnitelmissa liikennekasvatuksella ei ole yhtä selkeää asemaa kuin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa, vaikkakin juuri nuorille sattuu ikäryhmittäin tarkasteltuna eniten henkilövahinkoja liikenteessä. Lukion opetussuunnitelman perusteissa liikennekasvatusta ei mainita erikseen, vaan se liittyy yleisempään turvallisuusteemaan. Ammatillisissa oppilaitoksissa liikennekasvatusta pyritään integroimaan ajankohtaisten teemojen avulla yhteisten aineiden opetukseen ja se liittyy myös erityisesti auto- ja kuljetusalan opintokokonaisuuksiin.

Autoliiton mukaan liikenneturvallisuuteen vaikuttaminen on viime vuosikymmenten aikana loitontunut tienkäyttäjien arkipäivästä. Liikenneturvallisuutta on ryhdytty tarkastelemaan tieliikennejärjestelmätasolla, jolloin yksilön käyttäytymisen näkökulma on jäänyt vähemmälle huomiolle. On käytetty suunnattomasti voimavaroja tieliikennejärjestelmän tutkimukseen esim. VTT:n, Tiehallinnon, yliopistojen ja Liikenneturvan toimesta, mutta käyttäytymisen tutkimus ja varsinkin tutkimuksen johtopäätösten huomioon ottaminen on saanut vähemmän huomiota. Järjestelmän näkökulmasta katsoen uskotaan, että ohjaavin ja pakottavin keinoin (esim. ajonopeuksien rajoittamisen ja tiukemman valvonnan avulla) voitaisiin saada pysyviä tuloksia aikaan. Näin ei Autoliiton mukaan välttämättä käy, vaan järjestelmän liiallinen pakottavuus aiheuttaa sen, että se menettää yleisen hyväksyttävyytensä.

#### *Lääkärien ilmoitusvelvollisuus*

Lailla tieliikennelain muuttamisesta (113/2004) tieliikennelakiin lisättiin uusi 73 a §, joka tuli voimaan 1.9.2004. Pykälä velvoittaa lääkärin ilmoittamaan poliisille potilaansa, joka ei enää täytä ajokortin edellytyksenä olevia terveysvaatimuksia. Ilmoitusvelvollisuus on voimassa muulloinkin kuin ajokykyyn vaikuttavaa terveyttä tarkasteltaessa. Lääkärien ilmoitusvelvollisuuden osalta viimeisimmät arviot poliisille tehtyjen ilmoitusten määristä osoittavat sisäasiainministeriön mukaan, että ilmoitusvelvollisuuden käyttöönotto on toteutunut vain kohtalaisesti. Poliisilaitoksissa ajooikeutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät virkamiehet pitävät kuitenkin ongelmallisena sitä, että tieto ajokyvyn edellytysten täyttymisestä tulee lääkäriltä erittäin suppeana: ainoastaan täyttää tai ei täytä terveysvaatimuksia -merkinnällä.

Lääkäreille säädetyn ilmoitusvelvollisuuden toteutumisesta ja uuteen menettelyyn liittyvistä ongelmista on Lääkäriliiton mu-

kaan saatavissa vasta satunnaista ja hajanaista tietoa. Lääkärien keskuudessa vallitsee vielä epätietoisuutta ilmoittamiskynnyksestä erilaisissa tapauksissa. Lääkäriliiton esittämien ennakkoarvioiden mukaisesti näyttää siltä, että kaikkiin potilastapaamisiin kohdistettu ilmoitusvelvollisuus ei edistä eri tahojen yhteistyötä liikenneturvallisuusasioissa. Pääosa harkinnasta kohdistuu säädöksen noudattamiseen eikä todellisen turvallisuusriskin arvioimiseen. Aitoa yhteistyötä lääkärin ja poliisin välillä ei tällä menettelyllä saada aikaan.

Lääkäriliitto pyrkii selvittämään, miten potilaat reagoivat tietoon, että lääkäri on velvollinen ilmoittamaan ajokykyyn vaikuttavasta sairaudesta. Tarkemmat tulokset valmistuvat alkusyksyllä 2005. Kuinka paljon potilaat jättävät kaiken kaikkiaan tulematta lääkärinvastaanotolle ajokortin menettämisen pelossa, ei vielä ole arvioitavissa. Yksittäisiä havaintoja on ilmoitettu siitä, että eräiden tautien seurantatutkimuksiin ja tarpeellisiksi katsottuihin jatkotutkimuksiin jätetään tulematta. Merkkejä on myös siitä, etteivät potilaat kerro kaikista oireistaan. Lääkärikunnassa ollaan laajasti sitä mieltä, että ilmoitusvelvollisuus tulisi tarkentaen kohdentaa niihin tarkastuksiin, joissa ajoterveys on tarkastelun kohteena. Muissa lääkärin ja potilaan tapaamisissa liikenneturvallisuuden kannalta parempaan tulokseen päästäisiin ilmoitusoikeuden pohjalta.

Suomen Kuntaliiton mukaan ajokortin voimassaolon jatkamista voisi helpottaa, jos ajokortti voitaisiin määrätä olemaan voimassa rajatulla maantieteellisellä alueella, esim. kotikunnassa.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## TIELIIKENTEEN TURVALLISUUS

Suomessa on viime vuosina yritetty parantaa liikenneturvallisuutta monin eri toimenpitein. Näistä toimista huolimatta tieliikenteen turvallisuus on parantunut hitaasti eivätkä liikennekuolemien määrät ole vähentyneet tavoitteiden mukaisesti. Valtioneuvosto asetti jo v. 1997 tavoitteeksi, että liikennekuolemien määrä on alle 250 v. 2005. Vuonna 2004 tieliikenteessä kuoli 370 henkeä. Valtiontilintarkastajien mielestä liikenneturvallisuudesta vastaavien tahojen tulee löytää uusia tehokkaita keinoja kuolemaan johtavien ja vakavien onnettomuuksien selväksi vähentämiseksi.

Perustienpidon suuria ongelmia ovat määrärahojen niukkuus ja investointien supistuminen. Liikennemäärät kasvavat mutta teiden kuntoa ja turvallisuutta ei pystytä kehittämään liikenteen kasvun tahdissa. Rakentamalla teitä ja pitämällä ne hyvässä kunnossa parannetaan liikenneturvallisuutta ja samalla edistetään myös kansantalouden ja yhdyskuntien kehittymistä, alueellisesta tasa-arvoa sekä Suomen kilpailukykyä. Kaavoituksen ja muun maankäytön suunnittelun kautta voidaan liikenneympäristöämme parantaa, mutta se on erittäin hidasta. Onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja liikenneturvallisuuden takaamiseksi on esim. lisättävä ohituskaistoilla varustettuja keskikaiteellisia teitä. Ruotsissa nämä ovat vähentäneet onnettomuuksia merkittävästi. Valtintilintarkastajien mielestä turvallisen ja hyväkuntoisen tieverkon aikaansaamiseksi on oltava riittävästi määrärahoja. Määrärahojen vuosittaisen budjetoinnin ja kohdentumisen tulee perustua pitkäjänteisyyteen, johdonmukaisuuteen ja suunnitelmallisuuteen, jotta kokonaisuus ei pirstoutuisi. Budjetointia ei tulisi hoitaa lisätalousarvioiden yhteydessä ja asian olisi hyvä tulla esiin jo politiikkaohjelmissa, jotta toimintaa ohjaava vaikutus tulisi esille. Lisäksi valtiotilintarkastajat tähdentävät automaattisen liikennevalvonnan vaatiman resursoinnin turvaamista, jotta liikennevalvontaa voidaan hyödyntää täysipainoisesti turvallisuustavoitteiden saavuttamiseksi.

Turvallinen liikenne on pitkälti myös asennekysymys. Asennekasvatukseen on

panostettava, jotta nykyisin vallalla oleva välinpitämättömyys liikenteessä vähenee. Kasvatustyön tulee olla pitkäjänteistä ja kiinteä osa päiväkotien, peruskoulujen, lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten opetusohjelmaa. Opettajia tulee myös kouluttaa liikennekasvatustyöhön.

Ajo-opetusta tulee tehostaa ja lisätä ajoharjoittelua. Ajokokemus on merkityksellinen, sillä tiedetään, että ensimmäistä vuotaan ajavat aiheuttavat onnettomuuden viisi kertaa useammin kuin kuusi vuotta ajokokemusta hankkineet kuljettajat. Ikääntyneiden autoilijoiden ajokykyyn on pyritty vaikuttamaan lääkärien ilmoitusvelvollisuudella. Valtiontilintarkastajat korostavat ilmoitusvelvollisuuden tuloksien ja vaikutusten seurannan tärkeyttä, jotta lain tarkoituksena ollut turvallisuuden parantaminen toteutuisi mahdollisimman hyvin. Myös rattijuoppouden vähentäminen sekä valistuskampanjat, jotka tähtäävät päihteettömyyteen liikenteessä, vaativat uudenlaista panostusta.

Liikenneturvallisuustyön onnistuminen edellyttää yhteistyötä ja hyvää tiedonkulkua eri toimijoiden kesken. Lääninhallitusten ja kuntien resursointi liikenneturvallisuustyöhön on heikentynyt, mikä haittaa lääninhallitusten mahdollisuuksia tukea alueellaan toimivien liikenneturvallisuustyötä tekevien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä ja koordinoida alueellisesti tärkeiden turvallisuusinvestointien toteuttamista. Lääni- ja kuntatason sekä kuntien välisen liikenneturvallisuustyön aktivoiminen, tukeminen ja vahvistaminen on valtiontilintarkastajien mielestä tärkeää. Tälle yhteistyölle tulee luoda selkeät perusteet. Myös kunnissa eri toimijoiden välille tarvitaan yhteistyötä alueellisen liikenneturvallisuustyön onnistumiseksi, ja kuntien päättäjien vastuuta tulee korostaa tässä työssä, koska liikenteen paikallistuntemuksen huomioon ottaminen on tärkeää

Liikenteellä on suuria yhteiskuntataloudellisia, terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia, joista kaikkia ei edes tiedetä tai olemassa oleva tieto on hyvin hajanaista. Valtiontilintarkastajien mielestä liikenne-, liikenneturvallisuus- ja terveysnäkökulman tulee sisältyä selkeästi alueiden käytön suunniteluun. Liikenneturvallisuuden tasoa pitäisi arvioida myös muilla mittareilla kuin liikenteessä kuolleiden määrällä. Olisi tärkeää saada tietoon liikenneonnettomuuksien kaikki kustannukset, esim. laskelmat loukkaantumisten hoidosta ja korvauksista aiheutuvista kuluista. Tarkempien laskelmien avulla voitaisiin paremmin arvioida tienpidon toimenpiteiden vaikutuksia ja sitä kautta tehokkaammin ehkäistä vakavia loukkaantumisia ja liikennekuolemia.

# Paloturvallisuus, palokuolemat ja palovahingot

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet paloturvallisuutta tässä kertomusosuudessa erityisesti palokuolemien ja palovahinkojen osalta. Valvonta-aiheen tarkoituksena on selvittää, millä kaikilla toimenpiteillä paloturvallisuutta voidaan edistää ja palovahinkojen määrää vähentää. Valvonta-aiheessa selvitetään myös toimenpiteitä, joilla palokuolemat saadaan sisäisen turvallisuuden ohjelman edellyttämälle vähenemisuralle.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet selvityksen paloturvallisuudesta, palokuolemista ja palovahingoista sisäasiainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Etelä-Suomen, Länsi-Suomen ja Oulun lääninhallitusten pelastusosastoilta, Pelastusopistolta, Turvatekniikan keskukselta, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöltä (SPEK), Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitolta (MTK) ja Suomen Vakuutusyhtiöiden keskusliitolta (VAKES). Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lausunnon sisäasiainministeriöltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Raimo Laitinen ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 13.10.2005.

## Tulipalojen määrä ja sille asetettu tavoitetaso

Sisäasiainministeriön mukaan tulipalojen määrä oli v. 2000–04 vuosittain 11 000–14 000 lukuun ottamatta vuotta 2002, jolloin kuiva kesä nosti maastopalojen määrää. Sisäasiainministeriö asetti v. 2003 ensimmäisen kerran määrällisen tavoitteen tulipalojen kokonaismäärälle (ei sisällä maastopaloja).

**Taulukko 26. Tulipalojen määrä tulipalotyypeittäin v. 2000–04**

| Tulipalotyyppi | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Rakennuspalo** | 3 134 | 3 468 | 3 441 | 3 506 | 3 311 |
| **Liikennevälinepalo** | 2 377 | 2 631 | 2 701 | 2 686 | 2 596 |
| **Maastopalo** | 2 108 | 1 910 | 5 126 | 3 841 | 2 198 |
| **Muu tulipalo** | 3 544 | 3 844 | 3 972 | 3 961 | 3 603 |
| **Yhteensä** | 11 163 | 11 853 | 15 240 | 13 994 | 11 708 |

Lähde: Sisäasiainministeriön pelastustoimen onnettomuustietokanta

Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan tulipalojen määrän vähentämistä koskevat tulostavoitteet asetettiin yhdessä sisäasiainministeriön kanssa vuodelle 2008. Pyrkimyksenä on, että tulipalojen ja niistä aiheutuvien vahinkojen määrä laskee vuoden 2008 loppuun mennessä vähintään 10 %:lla vuoteen 2002 verrattuna.

## Aineelliset vahingot

Sisäasiainministeriön pelastustoimen onnettomuustietokannan (PRONTO) mukaan välittömät aineelliset vahingot olivat n. 80–210 milj. € vuodessa v. 2000–04. Sisäasiainministeriö toteaa, että onnettomuustietokannan lukuja ei voida pitää luotettavina, koska ne poikkeavat huomattavasti Vakuutusyhtiöiden keskusliiton (VAKES) tilastoista.

VAKESin mukaan korvattujen tulipalojen määrä on vähentynyt viime vuosina tasaisesti. Keskimäärin vakuutusyhtiöt korvaavat n. 7 800 palovahinkoa vuosittain ja korvattujen vahinkojen arvo on ollut n. 110 milj. € vuosittain, josta yritysten ja yhteisöjen osuus on ollut 70 %. Yksittäiset yli 200 000 €:n suurvahingot muodostavat lähes 80 % koko korvausmäärästä.

VAKES arvioi, että vakuutusyhtiöt korvaavat n. 75 % sattuneista tulipaloista. Vakuuttamatonta omaisuutta on pääasiassa julkisyhteisöillä, vuokra-asunnoissa ja kaupunkikerrostalojen irtaimistossa. Myös metsien vakuutusturva on VAKESin mukaan heikko, sillä vain kolmasosa yksityismetsistä on vakuutettu. Myöskään valtio ja metsäyhtiöt eivät vakuuta juuri lainkaan metsiään.

VAKES korostaa, että kun suurpaloja on vuodessa vain n. 100, tulisi näihin tulipaloihin kiinnittää erityistä huomiota. Koska sekä ison että pienen tulipalon syttymissyy on usein sama, palon syyn selvittämisellä erityisen tarkkaan saataisiin kansantaloudellisesti merkittävästä tulipalosta arvokasta tietoa vahingontorjuntaan. VAKES katsoo, että nykyisin PRONTO-järjestelmään kerättävä tieto on hyvin hajanaista ja puutteellista, eikä se ohjaa palontorjuntatyötä riittävästi.

### Tulipalojen tärkeimmät syyt

Sisäasiainministeriön mukaan vuoden 2004 tulipalojen (11 709) tärkeimpiä aiheuttajia olivat aiempien vuosien tapaan ihmisen toiminta (5 666), koneen tai laitteen vika (2 578), aiheuttaja tuntematon (1 888) ja muu tunnettu syy (1 888). Tahallisiksi tulipaloista arvioitiin 1 947 paloa, tuottamuksellisiksi (huolimattomuudesta tai varomattomuudesta johtuvaksi) 1 293 ja vahingoksi tai tahattomaksi 2 902. Tietoa tahallisuudesta ei ollut 2 101 tulipalon osalta. Sisäasiainministeriö seuraa tulipalojen syitä myös onnettomuustietokantaan sisältyvällä 15 syyryhmän luokituksella. Tämän luokituksen mukaan v. 2004 neljä tärkeintä tulipalojen syytä olivat avotuli (3 922), ei tietoa (2 470), tulitikku tai muu tulentekoväline (1 787) ja sähkö (1 580).

Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosasto seuraa rakennuspalojen syttymissyitä 31-kohtaisella luokituksella. Tämän luokituksen mukaan neljä tärkeintä syttymissyytä olivat tulitikku tai muu tulentekoväline (11,9 %), muu tunnettu syy (10,8 %), sähkölaitteen oiko- tai maasulku (8,8 %) ja savuke tai muu tupakka-aine (6,8 %). Maastopaloja pelastusosasto seuraa 32-kohtaisella luokituksella.

TUKESin mukaan sähkön aiheuttamat palot ovat noin kolmasosa kaikista rakennuspaloiksi luokiteltavista paloista. Palojen määrä on hieman laskenut viidessä vuodessa.

VAKESin mukaan yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat viiveellä palotilastoihin. Yksi merkittävä ilmiö on lisääntynyt tuhopolttojen määrä, joka selittyy osittain syrjäytymisellä ja etenkin nuorten kansalaisten turhautumisella sekä mielenterveysongelmien kasvulla.

VAKES katsoo myös lainsäädännön joissakin tapauksissa heikentävän paloturvallisuutta. Asetus hätäkeskuslaitoksen maksullisista suoritteista on aiheuttanut paloilmoittimilla tai sprinklerillä suojattujen rakennusten omistajissa ja haltijoissa hämmennystä, koska asetuksen määräämiä liittymis- ja testausmaksuja ei voitu ennakoida. VAKES esittää, että on olemassa vaara, että osa hälytyksistä johdetaan kustannussyistä muuhun valvottuun paikkaan kuin hätäkeskukseen, jolloin avun saanti saattaa viivästyä ratkaisevasti. Tämä koskee erityisesti vapaaehtoisesti asennettuja turvallisuuslaitteita, joiden maksuperusteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Sisäasiainministeriö katsoo lausunnossaan, että näkemys, jonka mukaan maksullinen paloilmoittimien liittäminen hätäkeskukseen heikentäisi paloturvallisuutta, ei ole perusteltu. Paloilmoittimien liittäminen hätäkeskukseen perustuu viranomaispäätökseen, eikä kohteen omaan kustannusperustein tekemään harkintaan.

VAKESin mukaan suurpalokohteissa ei ole yleensä ollut sprinklerijärjestelmää. Omaisuuseriltään kaikkein suurimmat vakuutetut kohteet on poikkeuksetta suojattu automaattisella sammutusjärjestelmällä, joka on aina sammuttanut syttyneen palon alkuunsa.

### Palokuolemat ja muut henkilövahingot

Valtioneuvosto asetti Suomen sisäisen turvallisuuden ohjelmassaan syyskuussa 2004 tavoitteen, jonka mukaan v. 2009 saisi kuolla tulipaloissa korkeintaan 50 ja v. 2012 vastaavasti 30 henkilöä. Väestön määrään suhteutettuna Suomessa on palokuolemia

selvästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa ja moninkertaisesti verrattuna moneen muuhun läntisen Euroopan maahan. Suomessa kuolee tulipaloissa n. 19 ihmistä vuodessa miljoonaa asukasta kohti, Norjassa 17, Ruotsissa 14, Itävallassa 9 ja Sveitsissä 4. Suomessa palokuoleman riski on pysynyt suunnilleen samana jo vuosikymmeniä, kun muissa teollisuusmaissa riski on pienentynyt. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön mukaan v. 2004 Suomessa kuoli tulipaloissa 115 ihmistä, kun v. 2000 kuolleita oli 85. Vuonna 2004 palokuolemien määrä oli korkein 25 vuoteen.

Sisäasiainministeriö asetti palokuolemille määrälliset tavoitteet vuosien 2004–08 tulossuunnitelmassa. Vuoden 2004 tavoite oli 60 palokuolemaa. Ministeriön mukaan asetettu tavoite perustui toteumatietoihin, joiden mukaan palokuolemia olisi edellisenä vuonna ollut 62 ja sitä edellisenä vuonna 70. Ministeriö toteaa, että käytetyt toteutumatiedot olivat virheellisiä ja todelliset luvut huomattavasti suurempia.

**Taulukko 27. Palokuolemien määrä v. 2000–04 eri lähteisiin perustuen**

| Tiedon lähde | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **SPEK** | 85 | 77 | 86 | 96 | 115 |
| **Tilastokeskus** | 90 | 75 | 95 | 107 | |
| **Tilastokeskus (tapaturmat)** | 75 | 52 | 66 | 84 | |
| **Onnettomuustutkintakeskus** | | | | 105 | |
| **Sisäasiainministeriö (alustava)** | | | | | 109 |

Lähde: Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriön mukaan yleisimmin käytetyt palokuolemaluvut perustuvat Tilastokeskuksen tai Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) tietoihin. Tilastokeskuksen luvut perustuvat kuolemansyytilastoon ja kuolintodistuslomakkeen tietoihin. SPEKin tiedot perustuvat sanomalehtien ja muiden tiedotusvälineiden uutisointiin. Joskus käytetään myös pelastustoimen onnettomuustietokannan (PRONTO) tietoja, mutta vaihtelevien kirjauskäytäntöjen vuoksi ne eivät ole luotettavia palokuolemien tai henkilövahinkojen osalta. Onnettomuustutkintakeskus teki koosteen vuoden 2003 palokuolemista ja sisäasiainministeriö vuoden 2004 osalta. Palokuolemaluvut poikkeavat toisistaan, koska tilastointiperusteet ovat erilaiset ja tiedot on koottu eri tavoin. Eroa on myös siinä, ovatko liikenneonnettomuudet tai polttoitsemurhat mukana luvuissa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosasto toteaa, että nykyisin käytettävien tilastointijärjestelmien avulla ei ole mahdollista tarkastella täsmällisesti palokuolemien määrää. Palokuolemat kirjataan pelastusviranomaisten tietokantaan vain niissä tapauksissa, jolloin palokunta operatiivisen toiminnan aikana löytää palokohteesta uhrin. Viivästyneet, vasta sairaalassa tapahtuneet palokuolemat eivät välttämättä tule poliisin, pelastus- tai muiden palontutkintaviranomaisten tietoon ja tilastot ovat todennäköisesti epätäydellisiä.

Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan PRONTO-tietokantaan kirjatut palokuolemat ja niiden määrät eivät ole vaihtelevien kirjaamiskäytäntöjen takia täysin luotettavia. Vuosi 2004 oli Etelä-Suomen läänissä synkin palokuolemien suhteen. Silloin palokuolemissa menehtyi lähes kaksi kertaa enemmän ihmisiä kuin keskimäärin yhdeksän viime vuoden aikana. Vuonna 2003 palokuolemia oli 19 ja vuonna 2004 vastaavasti 40. Vuodenajoista syksy oli synkintä aikaa, ja tällöin palokuolemien määrässä tapahtui selvä nousu. Selvästi eniten palokuolemia tapahtui joulukuussa.

### *Palokuolemien syyt ja riskiryhmät*

Sisäasiainministeriön mukaan suurin osa palokuolemista on tapaturmia ja noin joka kymmenes itsemurha.

**Taulukko 28. Palokuolemat v. 2000–03 Tilastokeskuksen kuolemansyytilastojen mukaan**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|
| **Tapaturma – altistuminen savulle ja tulelle** | 75 | 52 | 66 | 84 |
| **Itsemurha tulen tai savun avulla** | 12 | 13 | 16 | 12 |
| **Henkirikos** | 2 | 6 | 8 | 3 |
| **Epäselvä tahallisuus** | 1 | 4 | 5 | 8 |
| **Yhteensä** | 90 | 75 | 95 | 107 |

Lähde: Sisäasiainministeriö

Kuolemaan johtaneista tulipaloista valtaosa (yli 90 %) tapahtuu asuinympäristössä. Ministeriön mukaan asumisen paloturvallisuusriskit eivät kuitenkaan liity ensisijaisesti rakennukseen vaan heikentyneeseen havainnointi- ja toimintakykyyn. Toiminta- ja havainnointikyky voi olla heikentynyt päihteiden tai lääkkeiden vaikutuksen, psyykkisten tai fyysisten sairauksien vuoksi ja ikääntyneillä ihmisillä. Riskiryhmiin kuuluvat myös pienet lapset.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kuolemaan johtaneita teollisuustulipaloja sattuu keskimäärin kerran kahdessa vuodessa. Ministeriö korostaa hoitoalan rakennuspalojen lisääntyneen huolestuttavasti.

Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan tulipaloissa kuolleista ei ole käytettävissä riittävän yksilöityä riskiryhmätietoa. Käytännön tuntumana pelastusosasto esittää, että pääosa tulipalojen uhreista on yksineläviä keski-ikäisiä mieshenkilöitä, joilla on myös alkoholin runsasta käyttöä ja sosiaalista eristyneisyyttä muusta yhteiskunnasta. Riskiryhmään kuuluvat myös vanhukset, liikuntarajoitteiset ja muut erityisryhmät. Pelastusosaston mukaan yli puolet (52,2 %) palokuolemiin johtaneiden rakennuspalojen syttymissyistä jäi selvittämättä tai kirjaamatta PRONTO-tietokantaan. Kuolemaan johtaneiden palojen syttymissyiden selvittäminen ja kirjaaminen pelastushallinnon tietokantaan on ensiarvoisen tärkeää pelastusosaston mielestä. Tämä edellyttää pelastustoimen ja poliisiin tiivistä yhteistyötä ja palonsyiden selvittämisen koulutusta.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan palokuolemien todellisista syistä, kuolemaan johtavista tapahtumaketjuista sekä tilanteisiin vaikuttavasta uhrien taustasta tiedetään nykyisellään valitettavan vähän. Palokuolemien erityisiä riskikohteita näyttävät olevan sosiaalitoimen hoitolaitokset. Suuntaus asuttaa vanhuksia, vammaisia ja muulla tavoin toimintarajoitteisia yhä enemmän kotona ilman riittävää tukea ja toimintarajoitukset huomioivaa tekniikkaa, näyttää pelastusosaston mukaan huolestuttavalta. Osasto korostaa, että avohoidon lisääntymisellä on merkitystä erityisesti mielenterveyspotilaiden osalta. Tulipaloissa kuolleista suurin osa on miehiä, n. 80 %. Yleisin syttymissyy on tupakointi ja siihen liittyvä huolimaton tulen käsittely. Useimmissa palokuolemissa kuolinsyy on savukaasumyrkytys.

TUKESin mukaan sähköpaloissa kuolleiden osuus kaikista tulipaloissa kuolleista kohosi selvästi vuodesta 2000 (11 %) vuoteen 2004 (19 %). Lieden aiheuttamat tulipalot aiheuttivat noin kolmanneksen kaikista sähköpalokuolemista. TUKES korostaa, että vanhusten määrän lisääntymisen vuoksi hoitolaitoksien määrä lisääntyy ja sähköpaloriskit kasvavat edelleen.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) mukaan palovaroittimen tultua pakolliseksi v. 2000 palokuolemien määrä väheni hetkellisesti, mutta lähti vuodesta 2002 voimakkaaseen kasvuun. SPEK pitää todennäköisenä, että laissa velvoitetun palovaroittimien kunnossapidon laiminlyöminen on osaltaan vaikuttanut synkkään palokuolemakehitykseen.

SPEKin mukaan alkoholin hinnanlasku v. 2004 vaikutti todennäköisesti palokuolemien määrän kasvuun. Tilastokeskuksen kuolemansyytutkimusten mukaanhan palokuolemauhreista n. 60 % on ollut kuollessaan alkoholin vaikutuksen alaisena. Vuosina 1988–97 palokuolemista tehdyn tutkimuksen uhrit olivat kuollessaan voimakkaassa, yli 2 promillen humalatilassa. Tyypillisin palokuoleman uhri on syrjäytynyt, keski-ikäinen, yksin asuva mies, joka on tupakanpol-

ton ja alkoholin käytön seurauksena saanut aikaan kohtalokkaan tulipalon.

SPEKin mukaan ikäihmiset ovat varsin suuri palokuolemien yksittäinen ryhmä. Heidän osuutensa palokuolemien kokonaismäärästä ei ole vielä lisääntynyt vaan on pysynyt n. 30 %:n suuruisena vuositasolla. Väestön ikääntymisen myötä on kuitenkin odotettavissa, että heidän osuutensa tulee lähivuosina nousemaan. Tämänsuuntaista kehitystä on tapahtunut Ruotsissa, jossa ikäihmisten osuus paloissa kuolleista on jo yli 50 %.

SPEKin seurannan mukaan kuolemaan johtaneiden tuhopolttojen määrä on hälyttävästi lisääntynyt parina viime vuotena, mikä voi olla seurausta yhteiskunnan yleisestä pahoinvoinnista. SPEKin mukaan on huomioitava myös sähkölaitteiden aiheuttamien palokuolemien suuri määrä.

### *Muut henkilövahingot*

Sisäasiainministeriön mukaan tulipaloista aiheutuvista muista henkilövahingoista ei ole tilastoja, eikä myöskään tulipaloissa vammautuneiden määrästä ole seurantatietoja. Palovamman johdosta lääkärin hoitoon hakeutuu vuosittain n. 13 000 henkilöä. Sairaalahoitoon joutuu n. 1 300, joista lähes puolet on lapsia. Hengenvaarallisia palovammoja sattuu vuosittain noin sata. Palovammaan johtaneiden tapaturmien ja väkivaltatapahtumien määrä oli v. 2003 n. 66 000, joista suurin osa kotitapaturmissa. Vamman astetta ei ole kuitenkaan eritelty.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan muista tulipaloissa aiheutuneista henkilövahingoista ei ole olemassa tilastotietoja eikä myöskään täsmällistä tietoa siitä, millaisia vahingot ovat. Palavassa rakennuksessa olevat henkilöt voivat esim. pelastautumisen yhteydessä pudota, kompastua tai altistua muille mekaanisille vaaroille.

## Maatilapalot

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan maatilarakennusten koko on kasvanut ja yhä suurempi osa maatalouden tuotantorakennuksista ylittää arvoltaan suurpalon rajan (200 000 €). Palokunnat sijaitsevat usein kaukana onnettomuuspaikalta, jolloin vahinko ehtii laajeta ennen palokunnan ehtimistä paikalle. Riskien rajaaminen ei aina onnistu, koska palotekninen osastointi voi olla puutteellinen tai sitä ei ole toteutettu suunnitelmien mukaan.

Ministeriön mukaan maatalouden tuotantorakennuksissa eläin- ja omaisuusvahinkoja pienentäisi asianmukainen osastointi ja savunpoisto sekä esim. suursikalan toimintojen jakaminen eri rakennuksiin. Vahinkoja rajoittavat myös biopolttoainetta käyttävien lämpökeskusten rakentaminen erilleen varsinaisesta tuotantorakennuksesta, sähköistyksen hyvä suunnittelu ja toteuttaminen sekä tulipalon varhaiseksi havaitsemiseksi kehitetyt laitteet ja järjestelyt. Säännölliset palotarkastukset ja sähkölaitteiden tarkastukset ovat ministeriön mukaan tärkeitä.

Maa- ja metsätalousministeriö antoi toukokuussa 2004 asetuksen tuettavaa rakentamista koskevista paloteknisistä vaatimuksista (391/2004). Asetuksella rajattiin tuettavien kotieläinrakennusten palo-osastojen kokoa verrattuna yleisiin tuotanto- ja varastorakennuksia koskeviin ohjeisiin. Asetuksessa edellytetään pelastussuunnitelman tekemistä asetuksen mukaisille rakennuksille.

Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliiton (MTK) mukaan maatilojen palovahinkojen muutosta ja paloturvallisuusriskiä on tarkasteltava alan nopean rakennekehityksen perusteella. Vuonna 1994 maatiloja oli 114 000 ja v. 2004 vastaavasti 71 000. Tilojen määrän vähenemisestä huolimatta tuotannon määrä on pysynyt lähes samana, koska tilojen pinta-alat ovat kasvaneet.

MTK:n mukaan kaikista maatilojen palovahingoista viimeisen kymmenvuotiskauden aikana ei ole saatavissa tarkkoja tilastotietoja. Vuosina 1998–2002 sattui vakuutusyhtiöiden ilmoituksen mukaan yhteensä 648 yli 10 000 €:n palovahinkoa, joista maksettiin korvauksia 48,1 milj. €. Lähivakuutus-ryhmä korvasi ilmoituksensa mukaan 37 vahinkoa v. 1998. Näiden keskimääräinen arvo oli 82 040 €. Vuonna 2002 vahinkoja oli 57 ja niiden keskimääräinen arvo 106 832 €. MTK:n mukaan vuoden 2002 korkea vahinkosumma johtuu lähinnä maatalouden rakennekehityksestä ja siitä, että EU-jäsenyyden aikana rakennettuja suuria eläinsuojia on palanut. Kaikista maatilapaloista noin kolmannes on asuinrakennuksia.

MTK:n mukaan maatilojen suurpalojen (vahingot yli 200 000 €) määrä ja vahinkojen arvo on kymmenen viime vuoden aikana kaksinkertaistunut.

Tuotannon määrään suhteutettuna MTK ei koe maatalouden paloturvallisuusriskien lisääntyneen vahinkokehityksen perusteella ja katsoo, että kokonaisuudessaan maatalouden paloturvallisuusriskit ovat vähentyneet. Maatalousrakentamiseen myönnettävien investointitukien ehtona on yhä tarkemmat paloturvallisuusmääräykset. MTK pitää nykyisiä viranomaismääräyksiä toistaiseksi riittävinä. MTK:n mukaan ns. inhimillisen tekijän osuus palojen syttymissyynä on merkittävä.

MTK toimii aktiivisesti maatiloille vakuutuksia myyvien yhtiöiden, lähinnä Tapiola-ryhmän ja Lähivakuutus-ryhmän, kanssa paloturvallisuuden edistämiseksi.

TUKESin mukaan suurpaloalttius maataloudessa on 18,2 %, kun se esim. asuinrakennuksissa on 1,2 %. TUKES katsoo, että maatalouden tuotantorakennukset olisi suojattava paloilmoitinjärjestelmillä, jolloin palon kehittymiseen voitaisiin ajoissa puuttua ja pienentää suurpaloriskiä.

VAKESin mukaan yleisin palonsyy maatiloilla on sähköpalo, joka aiheutuu usein heikkotasoisesta asennuksesta sekä huollon ja kunnossapidon laiminlyönnistä. Tuhopoltto ei ole yleisistä palonsyistä poiketen merkittävä maataloudessa.

VAKES katsoo, että maatalouden rakennemuutos on aiheuttanut vakavan paloturvallisuusriskin maatiloilla eikä tukipolitiikan rakenne ole riittävästi huomioinut paloturvallisuutta. Paloturvallisuusinvestoinnit eivät ole sisältyneet avustettavan toiminnan piiriin. VAKES näkee puutteita myös suunnittelussa, toteutuksessa ja ylläpidossa.

## Paloturvallisuuden edistäminen

### *Palotarkastukset*

Sisäasiainministeriön mukaan onnettomuuksien ehkäisyn pääpaino on ollut palotarkastustoiminnassa. Palotarkastuskohteiden ja tarkastusvälien määrittelyperusteita muutettiin pelastustoimilain uudistamisen yhteydessä. Tavoitteena on kohdentaa palotarkastukset selkeämmin erityisiin riskikohteisiin. Kerran vuodessa tarkastettavien kohteiden määrä väheni säädösmuutosten seurauksena neljänneksellä. Samaan aikaan väheni tehtyjen tarkastusten kokonaismäärä, joten tarkastusvelvoitteet eivät toteutuneet. Erityiskohteiden tarkastustoiminta on ministeriön käsityksen mukaan melko hyvällä tasolla, mutta asuinrakennusten ja pienten kohteiden tarkastustoiminta ei suurelta osin täytä lainsäädännön vaatimuksia. Tarkastuksia tehdään huomattavasti aiempaa enemmän, mutta silti tavoitetta, että tarkastusväli olisi enintään 10 vuotta, ei saavuteta.

### *Neuvonta, valistus ja koulutus*

Sisäasiainministeriön mukaan pelastustoimen tavoitteena on, että valistus- ja koulutustilaisuudet tavoittavat vuosittain 10 % kuntalaisista. Tämä tavoite saavutettiin kahtena viime vuotena. Valistus- ja neuvontatyön kehittämistä tukemaan julkaistiin v. 2003 opas pelastuslaitoksen valitustyön suunnittelusta ja v. 2004 laadittiin pelastustoimen valistus- ja neuvontatyön strategia. Näiden avulla työtä pyritään kehittämään aiempaa järjestelmällisemmäksi ja suunnitelmallisemmaksi ja siten parantamaan työn vaikuttavuutta.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosasto katsoo, että yleistä valistusta, jossa keskitytään tulen käsittelyyn, tupakointiin sekä sähkölaitteiden väärään käyttöön liittyviin paloturvallisuusriskeihin, tulee lisätä.

### *Hoitolaitokset ja palvelutalot*

Sisäasiainministeriön mukaan paloturvallisuustyön yhtenä pääalueena on viime vuosina ollut hoitolaitosten ja palvelutalojen turvallisuus, mikä on näkynyt valistus- ja neuvontatyössä, omatoimisen varautumisen koulutuksessa ja palotarkastustoiminnassa. Pohjana tässä työssä on ollut v. 2002 rakentamismääräyksiin ja v. 2004 pelastuslakiin tullut vaatimus erityisen paloturvallisuusselvityksen tekemisestä tällaisissa kohteissa. Turvallisuusselvityksen laatimisen myötä uudis- ja korjausrakentamisessa näiden kohteiden varustaminen automaattisella sammutuslaitteistolla on tullut käytännössä perusvaatimukseksi, mikä ministeriön mukaan on parantanut paloturvallisuutta merkittävästi. Tyypillisiä turvallisuusselvityskohteita ovat sairaalat, vanhainkodit, vanhusten ja muiden erityisryhmien pal-

velutalot, dementiakodit, hoitokodit ja senioritalot. Automaattisen sammutuslaitteiston asentaminen jälkikäteen vanhoihin kohteisiin on yleistynyt nopeasti, mutta ministeröllä ei ole tarkkaa tietoa asennettujen laitteiden määristä. Nykyisillä henkilöstömäärillä ja palokuntien toimintavalmiuksilla toimintakyvyltään alentuneiden henkilöiden paloturvallisuudesta huolehtiminen ei muulla tavoin ole mahdollista.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan liesipalot ovat lisääntyneet voimakkaasti laitteiden virheellisen käytön vuoksi erityisesti hoitoalan rakennuksissa. Hoitoalan rakennuksissa palojen määrä on lisääntynyt niin, että jokaista 50 hoitoalan rakennusta kohti syttyy yksi sähköpalo vuodessa. Pelastusosasto korostaa, että tämä on erittäin paljon. Pelastusosasto näkee tämän heijastelevan laajempaa yhteiskunnallista ilmiötä, väestön ikääntymistä ja yksin asuvien vanhusten määrän kasvua. Nämä aiheuttavat omat paloturvallisuusriskinsä asumismuodosta riippumatta. Pelastusosaston mielestä ongelmaan on löydettävissä ratkaisut, mikäli todella halutaan. Tärkeä keino on sovittaa vanhusten käytössä oleva tekniikka heidän toimintakyvylleen sopivaksi. Myös TUKESin mukaan hoitoalan rakennuksissa on sähköpalojen määrä lisääntynyt huolestuttavasti ja syynä on lieden väärä käyttö.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan hoitolaitosten henkilökunnan ja kotipalveluhenkilöstön perehdyttämistä paloturvallisuusriskien tunnistamiseen sekä toimintaan onnettomuustilanteissa tulee lisätä myös henkilöstön peruskoulutusvaiheessa.

VAKESin mukaan vakuutusalan sammutuslaitetilastointi osoittaa kiistatta, että vaatimus käyttää sprinklerijärjestelmää vanhusten ja muiden liikuntarajoitteisten ihmisten asunnoissa on oikean suuntainen.

### *Palovaroittimet ja alkusammutusvalmiudet*

Sisäasiainministeriön mukaan v. 2000 voimaan tullut säännös asuntojen palovaroittimien pakollisuudesta on toteutunut hyvin. Viimeisimmän, tammikuussa 2005 tehdyn haastattelututkimuksen mukaan 94 %:ssa asunnoista on palovaroitin. Palovaroittimen toimintakunnosta huolehtiminen on kuitenkin usein laiminlyöty. Vain 13 % kertoi tarkistavansa palovaroittimen toimivuuden kerran kuukaudessa. Palovaroittimien yleisyys ei näy palokuolemaluvuissa, mutta ministeriö arvioi palovaroittimien yleistymisen estäneen 5–10 palokuolemaa vuodessa. SPEKin mukaan saatavilla on useita erilaisia, teknisiä järjestelmiä ja välineitä, joilla voidaan helpottaa palovaroittimien kunnossapitoa ja joilla voitaisiin ehkäistä palokuolemia paremmin. Tällaisia ovat mm. palovaroittimen paristonvaihtokotelot, sprinklerijärjestelmät ja palovaroittimeen yhdistettävä sähkönkatkaisujärjestelmä. Tiedottamista näistä saatavilla olevista keinoista ja mahdollisuuksista tulisi huomattavassa määrin lisätä.

Palovaroittimen lisäksi paloturvallisuustyössä on korostettu alkusammutusvalmiuksien merkitystä. Tammikuussa 2005 tehdyn haastattelututkimuksen mukaan kotitalouksissa on varauduttu tulipaloihin entistä paremmin. Tutkimuksen mukaan 83 % ihmisistä oli varautunut jollakin lailla kotonaan syttyvän tulipalon sammuttamiseen, kun v. 2002 vastaava luku oli 62 %.

Sisäasiainministeriön mukaan paloturvallisuustekniikan käyttö asuinrakennusten paloturvallisuuden parantamisessa on ollut hyvin vähäistä. Automaattisen sammutuslaitteiston edut asuntojen paloturvallisuuden parantamisessa ovat kiistattomat kansainvälisten kokemusten perusteella. Myös Suomesta löytyy esimerkki syksyltä 2003 tavallisessa asuinrakennuksessa tapahtuneesta tulipalosta, joka erittäin todennäköisesti olisi johtanut asukkaan kuolemaan ilman automaattista sammutuslaitteistoa. Ministeriö katsoo, että automaattinen sammutuslaitteisto soveltuisi ja olisi paloturvallisuuden kannalta toivottava kaikkeen asuntorakentamiseen. Näin estettäisiin suurin osa palokuolemista ja omaisuusvahingot pienenisivät merkittävästi. Mitään muuta yhtä tehokasta keinoa vaikuttaa palokuolemiin ja palovahinkoihin ei ole. Markkinoille on tulossa uusia teknisiä ratkaisuja, jotka ovat kustannustehokkaita myös pientaloissa ja jälkikäteen vanhaan rakennukseen asennettuina. Myös SPEK korostaa, että olisi syytä harkita vakavasti kaikkien asuntojen varustamista sprinklerijärjestelmällä, jos palokuolemia halutaan vähentää. Tulevaisuudessa väestön ikääntyessä tavallisissa asuinkerrostaloissakin asuu entistä enemmän sellaisia ihmisiä,

jotka eivät kykene omatoimiseen pelastautumiseen.

Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan paloturvallisuutta lisäävien pintamateriaalien ja laitteiden käyttöä asuin- ja muissa rakennuksissa tulisi lisätä. Vaikeasti syttyvien materiaalien käytön edistämiseksi tarvitaan lisää tietoa ja ohjeistusta, joka tulee suunnata rakentajille ja rakennusten käyttäjille.

Oulun lääninhallituksen pelastusosasto katsoo, että sprinklerijärjestelmän tarpeellisuutta tulee arvioida turvallisuusselvityksen avulla, jonka laadinnassa ovat mukana kiinteistön käyttäjä, rakennusvalvonta ja pelastusviranomainen. Periaatteena tulee olla, että mitä heikommat ovat viranomaisten pelastusvalmiudet, sitä paremmat rakenteelliset, tekniset ja omaehtoiset pelastautumisvalmiudet kiinteistöillä ja asujilla tulee olla.

TUKESin mukaan paloja voitaisiin ehkäistä asentamalla senioriasuntoihin turvaliesiä tai järjestelmiä, jotka ehkäisevät lieden kuumenemista tai päälle jäämistä vahingossa. Tavallinen perusliesi ei ole aivan turvallinen ikäihmisen käytössä. Samoin vuokraasunnoissa, joissa asuu alkoholia runsaasti käyttäviä henkilöitä, tulisi liesissä olla palon ehkäiseviä tai sammuttavia turvajärjestelmä, kuten virran katkaiseva palovaroitin tai kevyt sprinklerijärjestelmä. Asumismuodoissa, joissa asukkaiden normaali poistuminen on heidän fyysisten tai henkisten ominaisuuksiensa johdosta rajoittunut, tulisi käyttää sprinklerijärjestelmiä. Näissä asunnoissa on vältytty lähes täysin henkilövahingoilta ja yhtään palokuolemaa niissä ei ole tilastoitu. TUKESin mukaan järjestelmä tulisi asentaa ainakin hoitolaitoksiin, asuntoloihin ja senioriasuntoihin. Tavallisten asuntojen paloturvallisuutta voidaan TUKESin mukaan parantaa merkittävästi asentamalla niihin asuntosprinklerijärjestelmä, joka on kustannuksiltaankin kohtuullinen.

### *Tulipalojen ja palokuolemien ehkäisy*

Sisäasiainministeriön mukaan palokuolemien vähentämistavoitteen saavuttaminen edellyttää perinteisten toimenpiteiden (valistus ja neuvonta, rakentamisen ohjaus ja valvonta) tehostamisen lisäksi uusien keinojen löytämistä, joilla sekä vähennetään tulipalon syttymisriskejä että tehostetaan tulipaloihin varautumista. Ministeriö korostaa, että vastuu toimenpiteistä on eri hallinnonaloilla ja niiden toteuttaminen edellyttää tiivistä ja nykyistä koordinoidumpaa yhteistyötä.

Sisäasiainministeriö pitää tärkeänä palontutkinnan kehittämistä ja tutkinnalla saatavien tietojen hyödyntämistä, koska tulipaloista nykyisin saatavilla oleva tilastotieto on riittämätöntä tehokkaan ennaltaehkäisytyön kannalta. Saatavilla ei ole tarkkaa tai luotettavaa tietoa palokuolemien tai muiden henkilövahinkojen määrästä tai syistä. Palokuolematapauksista kolmasosassa palon syttymissyy jää epäselväksi, ja suurimmasta osassa tapauksia tieto palotilanteesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä on vähäistä. Tieto rajoittuu pääasiassa palokunnan toimintaan ja rakennuksen ominaisuuksiin.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan onnettomuuksien ehkäisyn kannalta palojen syitä olisi tarkoituksenmukaista analysoida erilaisissa tutkimushankkeissa tarkemmin ja paneutua palojen välittömiä syitä syvemmälle. Järjestelmäsyiden selvittämiseksi asiaan tulisi paneutua tarkemmin keskeisimpien rakennustyyppien ja laiteryhmien osalta, sillä pelastusviranomaisten arviot palojen syttymissyistä eivät tuota riittävästi tietoa piilevien järjestelmäsyiden tunnistamiseksi. Paloturvallisuuden kehittämiseen tähtäävää tutkimustoimintaa tulisi suunnata rakennuksista ja tekniikan ihmisiin. Pelastusosasto katsoo, että olisi tärkeää tietää, minkälaisille ihmisille paloja sattuu, tuntea nykyistä tarkemmin esim. heidän ikänsä ja sosiaalinen taustansa. Tehokkaan palojen ennaltaehkäisytyön pohjaksi pitäisi tuntea paremmin vaarallisen käyttäytymisen taustalla olevat ihmisten arvot ja asenteet sekä tärkeimmät yhteiskunnalliset tekijät ja niiden kehityssuunnat.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan suojaustason parantaminen tulisi ottaa vahinkojen vähentämisessä määrätietoisen kehitystyön kohteeksi kaikkialla Suomessa ja kaikissa rakennustyypeissä, henkilövahinkojen kannalta erityisesti hoitoalan rakennuksissa ja suurpalojen takia maatalousrakennuksissa. Automaattisten paloilmoitus- ja sammutusjärjestelmien nykyistä laajempi käyttäminen riskikohteissa nopeuttaisi palojen havaitsemista ja vähentäisi henkilö- ja omaisuusvahinkoja. Pelastusosasto korostaa, että laittei-

den paloturvallisesta käytöstä tiedottamista pitää jatkaa, tavoitteena ihmisten arvoihin, asenteisiin ja toimintatapoihin vaikuttaminen.

Etelä-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan riskiryhmien asuinrakentamiseen ja toimintaan tulisi paloturvallisuuden kannalta kiinnittää erityistä huomiota. Ei riitä, että näiden riskiryhmien asuinolosuhteet luodaan rakenteellisesti ja teknisesti turvallisiksi, vaan huomiota tulee kiinnittää myös näiden henkilöiden pelastautumiseen ja pelastamiseen. Koska riskiryhmään kuuluvien henkilöiden omatoiminen pelastautuminen palavasta rakennuksesta on hankalaa, tulee ulkopuolisen avun saanti varmistaa. Tämä tarkoittaa, että näiden riskiryhmään kuuluvien henkilöiden palvelutaloja ei tule sallia sijoitettavaksi liian kauaksi auttajista eli paloasemista. Kohteen henkilökunnan määrän ja koulutuksen tulisi vastata kohteessa asuvien erityisryhmäläisten tarpeita onnettomuustilanteita silmälläpitäen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan palokuolemia voidaan vähentää parantamalla asumisen ja varsinkin erityisryhmien asumisen paloturvallisuutta. Tarvitaan toimenpiteitä, joiden päämääränä on estää palon syttyminen, parantaa poistumismahdollisuuksia sekä sammuttaa palo heti sen alkuvaiheessa, erityisesti automaattisen sammutuslaitteiston avulla. Keskeistä on hyvän yhteistyösuhteen synnyttäminen ja tahtotilan löytyminen sosiaali- ja terveyshallinnon kanssa ministeriöstä paikallistasolle.

Sisäasiainministeriön mukaan pelastusviranomaisten ja poliisin palontutkintaa kehittämällä saadaan tarkempaa tietoa tapahtuneista paloista ja palokuolemista, jolloin tarvittavat toimenpiteet voidaan määrittää ja kohdentaa paremmin ja tehokkaammin. Tarkentuneen tutkintatiedon hyödyntäminen edellyttää myös tietojen dokumentoinnin ja tilastointijärjestelmän kehittämistä.

Sisäasiainministeriön mukaan palokuolemia voidaan vähentää parantamalla asumisen paloturvallisuutta ja vaikuttamalla riskiryhmien asuntojen turvallisuusjärjestelyihin. Paloturvallisuuden parantamisessa on kyse toimenpiteistä, joilla pyritään estämään tulipalojen syttyminen sekä parannetaan poistumismahdollisuuksia ja paloihin varautumista. Tämä edellyttää paloriskien ja riskiryhmien parempaa tunnistamista. Eri keinoin on lisättävä tietoa paloriskeistä, palojen ehkäisystä ja paloihin varautumisesta.

Sisäasiainministeriön mukaan paloturvallisuuslaitteiden käytön edistämiseksi tarvitaan tietoa ja ohjeistusta rakentajille ja rakennusten käyttäjille. Laitteita, laitteiden käyttöä sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä ja teknistä ohjeistusta on myös tarkistettava. Palojen syttymisen ehkäisemiseen on olemassa teknisiä ratkaisuja, kuten turvaliedet, joiden käyttöä voidaan edistää tuottamalla niistä tietoa. Ministeriö katsoo, että paloturvallisuuden parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä tulee tukea esim. korjausavustuksilla.

Sisäasiainministeriö esittää nykyisten markkinoilla olevien savukkeiden korvaamista itsestään sammuvilla savukkeilla. Tämä edellyttää tupakkalainsäädännön muuttamista. Pelastustoimen tilastojen mukaan kaikista tulipaloista yli 5 %:n arvioidaan saaneen alkunsa palavasta savukkeesta ja niiden aiheuttamien välittömien vahinkojen arvioidaan olevan yli 3 milj. € vuosittain. Kuolemaan johtaneiden tulipalojen yleisin syttymissyy (25–30 %) on tupakointi ja siihen liittyvä huolimaton tulenkäsittely. Tupakoinnista alkunsa saaneita paloja voidaan vähentää merkittävästi, ainakin 10–15 %, jos nykyiset savukkeet korvataan itsestään sammuvilla savukkeilla.

SPEKin mukaan itsestään sammuva savuke on hyvä ratkaisu palokuolemien ehkäisytoimenpiteenä. Tällä hetkellä New Yorkin osavaltiossa Yhdysvalloissa saa myynnissä olla vain tällaisia savukkeita. Kanadassa ja Ruotsissa on vastaavanlaisia toimenpiteitä valmisteilla.

SPEK toteaa, että on kuitenkin huomattava, ettei mikään tekninen järjestely yksistään poista paloturvallisuuden riskejä. Ihmisen oma turvallisuustietoisuus ja siihen liittyvä riskien havaitseminen ja muut ennaltaehkäisevät toimenpiteet ovat tärkeitä. Turvallisuuslaitteita ja -järjestelmiä yksinomaisena ennaltaehkäisynä korostava tiedottaminen ja tiedostaminen voivat pahimmassa tapauksessa luoda väärää turvallisuudentunnetta. Tällainen ei helposti anna sijaa ihmisten omille, ennaltaehkäiseville toimenpiteille.

SPEKin näkemyksen mukaan nykysuomalainen on hyvin vieraantunut tulen käyttöön liittyvistä asioista. Tämä ilmenee esim. Tilastokeskuksen tutkimuksista (Suomalaisten turvallisuus, tutkimukset vuosilta 1980–2003), joiden mukaan palovammojen määrä on lähes kaksinkertaistui kyseisenä, noin kahdenkymmenen vuoden aikana. Palovammoista suurin osa aiheutuu kotona.

SPEK katsoo, paloturvallisuuteen liittyvien asioiden näkyminen tiedotusvälineissä on vähäistä. Pelastusala ja siten paloturvallisuusasiat eivät kiinnosta tiedotusvälineitä siinä määrin kuin rikos-, väkivalta- ja tieliikenneturvallisuus. SPEKin mielestä tähän medianäkyvyyteen tulisikin aivan toisessa mitassa kiinnittää huomiota ja panostaa. Paloturvallisuuden kansalaistaidot voi olla merkittävä keino vähentää tulipaloja ja palokuolemia. Tästä SPEKillä on kokemusta. Tulitöiden koulutusjärjestelmän kehittämisellä ja toteuttamisella (yli 500 000 koulutettua) on pystytty ratkaisevasti vähentämän tulipalojen ja erityisesti suurpalovahinkojen määrää.

Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton (SKV) mukaan tulitöiden turvallisuuskoulutus on oivallinen osoitus asennekasvatuksesta ja turvallisuuskulttuurin parantamisesta. Kymmenen vuotta sitten lähes 40 % suurpaloista aiheutui tulitöistä, ja koulutuksen jälkeen suurpalojen määrä romahti. Vuonna 2004 tapahtui ainoastaan yksi suurpalo, ja SKV arvioi tulityöturvallisuuskoulutuksen säästäneen yhteiskunnan varoja n. 150 milj. € pelkästään palokorvauksissa.

### *Pelastuslaki*

Pelastuslain (468/2003) mukaan alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi. Lain mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata onnettomuusuhkia. Pelastustoimi on suunniteltava ja toteuttava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Pelastuslain mukaisten palvelutasopäätösten, joiden keskeisenä osana ovat pelastussuunnitelma ja turvallisuusselvitys, tuli olla valmiina 1.1.2005. Palvelutasopäätös tuli toimittaa lääninhallitukseen. Lääninhallituksen tehtävä on valvoa, että pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Lääninhallitusten pelastusosaston tehtävä alueellisena pelastusviranomaisena on myös edistää hyvää turvallisuuskulttuuria, valvoa, että kunnissa on riittävä pelastustoimen palvelutaso, ja kehittää ja suunnitella pelastustointa.

Pelastusviranomaisten tulee seurata onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehitystä ja siitä tehtävien johtopäätösten perusteella ryhtyä osaltaan toimenpiteisiin onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja tarvittaessa tehdä esityksiä muille viranomaisille. Pelastuslakia edeltäneen pelastustoimilain mukaan kunnan pelastusviranomaisten tuli arvioida tulipalon syttymissyy. Uuden pelastuslain mukaan alueen pelastusviranomainen voi arvion lisäksi tarvittaessa selvittää tulipalon syyn. Säännösmuutoksen tarkoituksena oli osaltaan tehostaa tulipalojen ennaltaehkäisyä. Arviota laajemman selvityksen avulla voidaan saada pelastustoimen käyttöön tietoja, joilla on merkitystä tulipalojen ehkäisytyössä.

Pelastuslailla laajennettiin omatoimisen varautumisen käsitettä ja sisältöä siten, että varautuminen kattaa onnettomuuksiin ja vaaratilanteisiin varautumisen lisäksi myös onnettomuuksien ehkäisemiseen tähtäävät toimenpiteet.

Pelastussuunnitelman laatimisvelvollisuus säädettiin koskemaan kaikkia liiketoiminnan harjoittajan taikka muun yhteisön järjestämiä tapahtumia, joissa vaarat tai vahingot voivat olla vakavia tapahtumaan osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi.

### *Pelastuslain toteutus ja seuranta*

Sisäasiainministeriön mukaan pelastussuunnitelmien laadintavelvollisten määrää ei ole tilastoitu yksityiskohtaisesti suunnitteluvelvoitteiden voimassaoloaikana. Suunnitteluvelvollisilla on ollut velvollisuus pitää pelastussuunnitelma ajan tasalla, ja siitä on tiedotettava tarvittavalla tavalla ao. rakennuksen tai muun kohteen asukkaille ja työntekijöille sekä muille, joiden on osallistuttava pelastussuunnitelman toimeenpanoon. Pelastussuunnitelma tai sen yhteenveto on toimitettava alueen pelastusviranomaiselle

tämän antamien ohjeiden mukaisesti. Laadituista suunnitelmista ei ole pidetty valtakunnallista rekisteriä. Koska suunnitteluvelvollisten määrä ei ole tunnettu eikä tehdyistä suunnitelmista ole valtakunnallista rekisteriä, ei sisäasiainministeriö pysty antamaan vastausta kysymykseen siitä, kuinka suuri osa suunnitelmista on laatimatta.

Oulun lääninhallituksen tekemän valtakunnallisen pelastustoimen palvelujen arviointiraportin mukaan koko maan n. 86 000 suunnitteluvelvollisesta vain 59 % oli laatinut lakisääteisen pelastussuunnitelman määräaikaan 1.1.2005 mennessä. Lääninhallituksen pelastusosasto korostaa, että pelastussuunnitelmien laadintaan ja valvontaan on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, jotta kansalaisten turvallisuuskulttuuria saataisiin edistettyä myös tätä kautta. SPEKin mukaan yksi syy suunnitelmien tekemättömyydelle on tietämättömyys velvoitteesta.

Länsi-Suomen lääninhallituksen pelastusosaston mukaan pelastussuunnitteluvelvoite on keskeinen keino edistää paloturvallisuutta. Kohteiden paloturvallisuus varmistetaan vain kohteen omin keinoin. Palokuolemia voidaan nykyistä tehokkaammin ehkäistä laatimalla pelastussuunnitelmaan erillinen selvitys, miten rakennuksessa tai tilassa olevien heikentynyt toimintakyky otetaan huomioon vaaratilanteisiin varautumisessa. Pelastusosasto toteaa, että pelastuslakia koskevia selvityksiä on vasta alettu tekemään, eikä niiden edellyttämien parannustoimenpiteiden vaikutuksia ole vielä voitu tutkia.

### *Paloturvallisuutta koskeva viranomaisyhteistyö ja tulosohjaus*

Sisäasiainministeriö toteaa, että se ei tunne alueiden pelastustoimen antamia ohjeita pelastussuunnitelman toimittamisesta alueen pelastusviranomaisille, joten sillä ei ole tietoa, tuleeko suunnitteluvelvollisten toimittaa suunnitelman päivittämisestä tieto viranomaiselle. Alueen pelastustoimi selvittää palotarkastusten yhteydessä kohteittain pelastussuunnitelman laatimistilanteen. Osaan suunnitteluvelvollisista kohteista ei tehdä koskaan palotarkastusta ja suurimpaan osaan tarkastus tehdään kerran kymmenessä vuodessa, joten tilanne selviää kokonaisuudessaan ministeriön mukaan vasta tämän ajan kuluttua, jollei asiasta tehdä esim. kyselytutkimusta.

Oulun lääninhallituksen pelastusosasto katsoo, että pelastustoimen kehittämisen esteenä on tällä hetkellä tulosohjauksen voimattomuus. Valtion ja kunnan ohjausjärjestelmät eivät sovi riittävän vahvasti yhteen. Pelastusosasto esittää, että jos pelastustoimen tehtävät siirrettäisiin valtiolle, tavoitteiden asettelu ja pelastustoimen organisointi voitaisiin hoitaa yhtenäisen linjaorganisaation kautta.

## Saatuja lausuntoja

### *Sisäasiainministeriö*

Sisäasiainministeriö korostaa, että onnettomuustietokannan (PRONTO-järjestelmän) tietosisältö perustuu kokonaisuudessaan pelastuslaitosten täyttämiin onnettomuus- ja muihin selosteisiin. Järjestelmän jatkuvaan kehittämiseen panostetaan hyvin paljon, samoin kuin muiden tietojärjestelmien hyödyntämiseen laajemman kokonaiskuvan muodostamiseksi. Järjestelmän tuottama tilastotieto pelastustoimen tehtävistä ei ministeriön käsityksen mukaan voi yksinään täyttää kaikkia eri tahojen tietotarpeita.

Ministeriön mukaan palovaroittimien merkitys on suuri asuntojen paloturvallisuudessa ja palokuolemien ehkäisyssä, mutta ne eivät ole tehokkain käytettävissä oleva tekninen keino. Palovaroittimien toimintakunto ei myöskään ole ollut tärkein vaikuttava tekijä palokuolemien määrän kasvuun. Ministeriö myös toteaa, että palokuolemien tilastointi perustuu eri maissa hyvin erilaisiin käytäntöihin ja lukujen vertaaminen on vaikeaa.

Ministeriö korostaa, että paloturvallisuuslaitteilla vaikutetaan palovahinkojen vähentämiseen ja rajoittamiseen, mutta paloturvallisuuden tason parantaminen edellyttää myös toimenpiteitä, joilla vaikutetaan tulipalojen määrään.

Ministeriö katsoo, että vaikka maatilapalojen sekä määrässä että vahinkojen suuruudessa onkin tapahtunut huolestuttavaa kehitystä ja nopeat toimenpiteet paloturvallisuuden parantamiseksi ovat tärkeitä, ovat paloturvallisuuden suurimmat ongelmat ja kehittämistarpeet asuinrakennusten ja hoitolaitosten paloturvallisuudessa. Ministeriö

ei pidä pelastusviranomaisten palotarkastustoimintaa olennaisena keinona maatilojen paloturvallisuuden parantamisessa, vaan peruskysymyksiä ovat rakentamisen sääntely ja ohjaus, sähköturvallisuudesta huolehtiminen sekä omatoimisen varautumisen parantaminen.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

## PALOTURVALLISUUS, PALOKUOLEMAT JA PALOVAHINGOT

Valtiontilintarkastajat pitävät paloturvallisuudessa tapahtunutta kehitystä huolestuttavana erityisesti palokuolemien määrän voimakkaan kasvun johdosta. Huolestuttavana kehitystä on pidettävä myös siksi, että väestön ikääntymisen seurauksena vanhusväestön osuus kasvaa samalla, kun vanhusväestön tulisi kyetä asumaan itsenäisesti mahdollisimman pitkään.

Paloturvallisuuden edistämisen tulee perustua ensisijaisesti ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin, joissa huomioidaan väestön ikääntymisestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä johtuvat tekijät sekä riskiryhmien erityistarpeet. Samalla on tehostettava myös toimenpiteitä, joilla säästetään ihmishenkiä ja rajoitetaan materiaalisia vahinkoja.

Palojen syiden selvittämisessä on hyödynnettävä olemassa olevaa tietoa nykyistä tehokkaammin. Tulipalojen välittömien ja usein teknisten syiden kirjaamisesta olisi päästävä palojen todellisten syttymissyiden selvittämiseen. Tämä edellyttää kaikkien toimijoiden nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ja palontutkinnan kehittämistä. Viranomaisten valmiuksia tunnistaa palojen riskitekijöitä tulee parantaa koulutuksella ja nykyistä tiiviimmällä tiedonvaihdolla.

Omaehtoiseen varautumiseen, ennaltaehkäisyyn ja asennekasvatukseen tulee panostaa nykyistä tehokkaammin. Panostusta tulee kohdentaa palovaroittimien kunnosta huolehtimiseen ja tarjolla olevien automaattisten sammutusjärjestelmien käytön laajentamiseen. Sisäasiainministeriön ja muiden alan asiantuntijoiden tulee yhdessä arvioida ja tarpeen mukaan selvittää palovaroittimien kunnossapidon merkitys palokuolemien ehkäisyssä. Arvion perusteella tulee harkita, onko palovaroittimien kunnossapitoa tehostettava pistokoetyyppisellä ja satunnaisotantaan perustuvalla tarkastuksella, josta tiedotetaan etukäteen samalla tavalla kuin televisiomaksujen tarkastuksesta. Näiden toimenpiteiden tehostamisella voidaan vähentää palokuolemia, muita henkilövahinkoja ja aineellisia vahinkoja. Tulityökoulutuksella saavutetut tulokset ovat tästä hyvä esimerkki. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että perusvalvonnan taso on riittävä, jotta laiminlyönneistä ja selkeistä puutteista johtuvat tulipalot kyetään ehkäisemään ennalta.

Maatilojen tulipalojen syitä tulee selvittää ja seurata nykyistä tarkemmin. Palotarkastuksissa on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota selkeisiin paloturvallisuutta koskeviin puutteisiin, kuten heikkotasoisiin asennuksiin tai kunnossapidon laiminlyönteihin. Maa- ja metsätalousministeriön tulee selvittää yhdessä muiden alan toimijoiden kanssa muut mahdolliset maatilojen paloturvallisuuden puutteet ja tehdä niitä koskeva parannusehdotus.

Sisäasiainministeriön tulee yhdessä läänien pelastusosastojen kanssa saattaa pikaisesti päätökseen pelastuslain toteuttaminen ja varmentaa, että kaikilla lain alaisilla kohteilla on tieto pelastuslain vaatimista toimenpiteistä. Ministeriön tulee jatkossa seurata nykyistä tarkemmin paloturvallisuutta koskevien uudistusten toteutusta.

# Ympäristömelu

Ympäristömelu on merkittävä ympäristöongelma ja ongelman on arvioitu jatkuvasti pahentuvan. Melun on todettu vaikuttavan kielteisesti ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin sekä aiheuttavan merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle.

Valtiontilintarkastajien tarkastelun lähtökohtina ovat olleet meluntorjuntaa koskevat keskeiset säädökset sekä erilaiset meluntorjunnalle asetetut tavoitteet ja ohjelmat. Seuraavassa ei ole pyritty kokonaisvaltaiseen tarkasteluun vaan keskittymään niihin ongelma-alueisiin, joiden osalta haitat ja kehittämistarpeet on arvioitu merkittävimmiksi. Tarkastelun ulkopuolelle on jo lähtökohtaisesti rajattu melulähteet ja -haitat, joista on säädetty terveydensuojelu- tai työsuojelulainsäädännössä. Valvonnassa arvioidaan, toteuttaako meluntorjunta ympäristöpolitiikan tavoitetta vakiinnuttaa Suomen asema korkeasta ympäristönsuojelun tasosta tunnettuna tieto- ja osaamisyhteiskuntana.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet meluntorjunta-asioista selvityksen ympäristöministeriön ohella kahdelta ympäristölupavirastolta (Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi), kuudelta alueelliselta ympäristökeskukselta (Uusimaa, Lounais-Suomi, Länsi-Suomi, Keski-Suomi, Häme, Pohjois-Pohjanmaa), liikenne- ja viestintäministeriöltä (tähän selvitykseen sisältyy myös Ilmailulaitoksen ja Ratahallintokeskuksen selvitykset), Tiehallinnolta, Tieliikelaitokselta, puolustusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, Kansanterveyslaitokselta, Valtion teknilliseltä tutkimuskeskukselta, Suomen Kuntaliitolta, Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnalta (YTV), viideltä kaupungilta (Helsinki, Tampere, Kuopio, Pori, Oulu), Elinkeinoelämän keskusliitolta ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:ltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Arto Mäkelä ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.6.2005.

## Meluongelman laajuus ja vaikutukset ihmiseen

Melu on ääntä, jonka ihminen kokee epämiellyttävänä tai häiritsevänä tai joka on muulla tavoin ihmisen terveydelle vahingollista taikka hänen hyvinvoinnilleen haitallista. Melu voidaan myös määritellä tietyn yksilön ja ympäristön kannalta epämiellyttäväksi ja häiritseväksi ääneksi, joka rasittaa tai vahingoittaa elimistöä fyysisesti tai psyykkisesti. Elinympäristössämme vallitseva melu on sen tasoista, että se voi aiheuttaa suoria tai epäsuoria terveyshaittoja. Terveysvaikutusten lisäksi melu voi heikentää elinympäristön laatua ja viihtyvyyttä. Yksilölliset tekijät, kuten meluherkkyys, vaikuttavat siihen, millaisen äänen ihminen kokee häiritseväksi. Eri tutkimuksissa meluherkkien osuus väestöstä on vaihdellut 25 %:sta 43 %:iin.

Ympäristömelun terveysvaikutusten merkittävyydestä ei ole käytettävissä kokonaisvaltaisia selvityksiä. Kuulonhuoltoliiton mukaan siitä, miten paljon ympäristömelu vaikuttaa kuuluvammojen syntymiseen, ei ole tarkempaa tietoa. Todennäköisesti esim. liikennemelu ei kuitenkaan aiheuta kuuluvammoja, vaan kyse on enemmän muunlaisista terveysvaikutuksista sekä häiritsevyydestä. Ulkomailla ja kotimaassa suoritettujen tutkimusten mukaan melu voi häiritä unta ja lepoa, vaikeuttaa viestintää ja keskittymistä, alentaa suorituskykyä sekä aiheuttaa stressiä. Melu voi vaikuttaa ihmisen verenkiertoon, hormonien tuotantoon ja sydämen toimintaan. Melun on epäilty liittyvän jopa ihmisten ennenaikaisiin kuolemiin. Mahdollista on, että melun haittavaikutukset lapsiin ovat merkittävämpiä kuin vaikutukset aikuisiin, koska melu voi vaikuttaa lapsen kehitykseen. Melu voi mm. heikentää lasten oppimista, kielen kehitystä, motivaatiota, keskittymistä, muistia ja selviytymistä monimutkaisista tehtävistä.

Ympäristömelua pidetään yhtenä tämän hetken merkittävimmistä ympäristöongelmista ja ongelman on arvioitu jatkuvasti pahentuneen. Melulle altistuvien ihmisten lukumäärän kasvu johtuu pääasiassa tieliikenteen aiheuttaman melun lisääntymisestä etenkin suurissa kaupungeissa ja niiden ympäristössä. Kehitykseen ovat vaikuttaneet mm. liikenteen lisääntyminen, tieverkon laajeneminen, ajonopeuksien kasvu sekä yhtäältä yhdyskuntien tiivistyminen ja taajamiin muutto että toisaalta yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Muina meluongelman pahenemisen syinä on pidetty mm. teollistumista, teknistä kehitystä, ihmisten elämäntapojen muuttumista (esim. meluisat vapaa-ajan harrastukset) sekä meluntorjunnan ongelmia ja puutteita. Suomessa meluntorjunnan merkitys ja paheneva melutilanne tunnustettiin viimeistään 1980-luvulla, jolloin ns. meluntorjuntatoimikunta tarkasteli meluongelman merkittävyyttä sekä meluntorjunnan kehittämistarpeita (KM 1981:62). Vuonna 1988 voimaan tullut meluntorjuntalaki (382/1987) oli tärkeä lainsäädännöllinen edistysaskel. Hallituksen esityksen (HE 221/1986 vp) mukaan lain tärkein tavoite oli vahvistaa meluntorjuntaa ympäristönsuojelun osana.

Vuoden 2005 lopulla valmistuu ympäristöministeriön toimeksiannosta selvitys ympäristömelulle v. 2003 altistuneiden ihmisten määrästä. Alustavien selvitystulosten mukaan melulle altistuu 800 000–900 000 ihmistä. Ministeriön mukaan kyseiset tiedot ovat suuntaa antavia, koska esim. kuntatasolta ei ole saatavissa riittävästi tietoja. Määrää ei voi myöskään verrata suoraan v. 1998 valmistuneen selvityksen (Altistuminen ympäristömelulle Suomessa, esiselvitys, Suomen ympäristö 241/1998) tuloksiin, koska selvityksissä on käytetty osin erilaisia menetelmiä. Vuonna 1998 valmistuneen selvityksen mukaan ympäristömelulle altistui arviolta 994 500 ihmistä. Melulle altistuminen ei välttämättä tarkoita sitä, että altistuvalle on melusta haittaa. Sosiaali- terveysministeriön mukaan suurin osa erilaisissa selvityksissä esitetyistä melulle altistuvista ihmisistä ei nykykäsityksen mukaan kärsi mistään meluvaikutuksesta, joka voitaisiin luokitella terveyshaitaksi. Eri selvitysten mukaan melulähteestä riippuen 10–20 % yli 55 dB:n melulle altistuneista on kokenut melun erityisen häiritseväksi (n. 100 000–200 000 ihmistä). Melutason noustessa melun aiheuttamat haitat lisääntyvät voimakkaasti, ja yli 60 dB:n melun kokee erittäin häiritseväksi jo noin kaksinkertainen määrä ihmisiä.

Seuraavassa taulukossa on esitetty alustavat tiedot v. 2003 ympäristömelulle altistuneiden määrästä melulähteittäin:

**Taulukko 29. Ympäristömelulle altistuneiden määrä v. 2003**

| Melulähde | Melualueella asuvat |
|---|---|
| **Yleiset tiet** | 315 500–384 500 |
| **Kadut ja kaavatiet** | 393 500–430 500 |
| **Lentotoiminta yhteensä** | 21 400–26 800 |
| **Siviililentoliikenne** | 12 050–15 300 |
| **Sotilaslentotoiminta** | 9 350–11 500 |
| **Rautatieliikenne** | 43 500–53 000 |
| **Vesiliikenne ja satamat** | 100–500 |
| **Teollisuusmelu** | 4 000–6 000 |
| **Siviiliampumaradat** | 2 000–4 000 |
| **Moottoriurheiluradat** | 2 000–3 000 |
| **Yhteensä** | 782 000–908 300 |

Lähde: ympäristöministeriö

Melualueilla asuvien ihmisten määrän arvioimiseen vaikuttaa keskeisesti se, miten melulle altistuminen määritellään. Meluselvityksissä ja myös meluhaittojen ehkäisemisessä yleisenä lähtökohtana on mm. eri liikennemuotojen osalta käytetty melutason ohjearvoista annettua melun häiritsevyyteen perustuvaa valtioneuvoston päätöstä (993/1992). Päätöksen mukaan esim. asumiseen käytettävillä alueilla melutaso ei saa ylittää ulkona melun keskiäänitason päiväohjearvoa 55 dB:ä eikä yöohjearvoa 50 dB:ä. Selvityksissä melulle altistuminen on yleensä määritelty rakennuksen melulähteen puoleisen, yleensä meluisimmalla julkisivulla esiintyvän melun mukaan. Valtioneuvoston päätöksen perusteluissa on kuitenkin pidetty mahdollisena rakennuksen sijoittumista tietyin edellytyksin melutason ohjearvot ylittävälle alueella. Meluongelman laajuuden arvioiminen selvityksissä käytetyllä tavalla merkitsee sitä, että ohjearvot ylittyvät lähes kaikkien pääteiden ja vilkkaimpien katujen varsilla. Ympäristöministeriö kokoaa parhaillaan tietoa ohjearvojen soveltamiskäytännöstä niiden toimivuuden arviointia varten.

Yleisin ympäristömelun lähde on tieliikenne, sillä n. 90 % yli 55 dB:n melualueilla asuvista asuu yleisten teiden sekä katujen ja kaavateiden melualueilla. Seuraavaksi merkittävimpiä melulähteitä ovat raideliikenne ja lentoliikenne. Muiden ympäristömelulähteiden melulle altistuminen on vähäisempää.

Tiehallinnon v. 2004 valmistuneen yleisten teiden melutilannetta koskeneen selvityksen (Tiehallinnon selvityksiä 47/2004) mukaan yleisten teiden melualueilla asui v. 2003 n. 350 000 ihmistä. Tästä kaksi kolmasosaa asui Uudenmaan, Hämeen, Oulun ja Turun tiepiirien alueella. Yleisten teiden meluongelma on pahin Uudellamaalla, jossa asuu noin kolmasosa melualueiden asukkaista. Yleisten teiden melualueilla asuvista arviolta n. 80 % asuu taajamien sisääntuloteiden varrella. Katujen liikennemelulle näyttää altistuvan hieman enemmän ihmisiä kuin yleisten teiden melulle. Myös raideliikennemelulle ja lentomelulle altistuminen keskittyy suurimmille kaupunkiseuduille.

Saaduissa selvityksissä on lueteltu lukuisia muitakin, usein tilapäisesti melua aiheuttavia toimintoja, jotka eivät käy ilmi edellä esitetystä taulukosta mutta joiden häiritsevyys on voitu kokea merkittäväksikin (esim. ravintolat ja ulkoilmakonsertit). Esitetyn arvion mukaan ulkona käytettävien melua tuottavien laitteiden määrä on lisääntynyt erilaisissa kunnossapito- ja rakennustöissä sekä vapaa-ajan toiminnoissa, minkä seurauksena näistä johtuvat satunnaiset meluhaitat ovat lisääntyneet sekä ajallisesti että alueellisesti. Ympäristömelulla on kiinteä yhteys ns. työmeluun. Arvioiden mukaan Euroopan unionin alueella lähes joka neljäs työntekijä altistuu työssään niin voimakkaalle melulle, että joutuu korottamaan ääntään tullakseen kuulluksi.

## Melun yhteiskunnalliset vaikutukset

Tietämys melun kansantaloudellisista tai yhteiskunnallisista vaikutuksista on vähäistä. Useissa selvityksissä on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että meluhaitat aiheuttavat yksilön ohella myös yhteiskunnalle joko suoraan tai välillisesti merkittäviä kustannuksia. Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n melupolitiikkaa suunnanneessa ns. vihreässä kirjassa (Green Paper on Future Noise Policy 1996) on johtopäätöksenä eri jäsenmaissa tehdyistä tutkimuksista esitetty melun yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen määräksi 0,2–2 % bruttokansantuotteesta. Suomeen sovellettuna jo alempi prosenttiluku (0,2 %) tarkoittaisi n. 300 milj. €:a.

Ympäristöministeriön mukaan melun kustannusvaikutukset muodostuvat melun aiheuttamista välittömistä ja välillisistä taloudellisista menetyksistä. Kansantaloudelle aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ovat mm. terveysvaikutusten hoito, lisääntynyt poissaolo työstä, alentunut tuottavuus, kiinteistöjen arvon aleneminen jne. Lisäksi melun torjunnasta aiheutuu kustannuksia, esim. erillisten meluesteiden rakentamisesta.

Melun kustannuksia voidaan karkeasti arvioida myös liikenne- ja viestintäministeriön määrittelemän meluhaitan yksikköhinnan perusteella. Sitä on käytetty liikennehankkeiden yhteiskuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Arviointi on perustunut haitan kestoon ja merkittävyyteen. Ministeriön käyttämä meluhaitan yksikköhinta on 959 € melun häiritseväksi koskevaa henkilöä kohden. Jos tätä yksikköhintaa käytetään kaikkiin melulähteisiin ja arvioidaan, että 20 % yli 55 dB:n melualueilla asuvista kokee melun erittäin häiritseväksi (= 200 000 asukasta), saadaan koko ympäristömeluhaitan suuruudeksi runsaat 190 milj. € vuodessa. Todettakoon kuitenkin, että mm. yksikköhinnan epäluotettavuuden vuoksi esitettyyn arvioon täytyy suhtautua varsin varauksellisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolta esitetyn arvion mukaan työmelun kansantaloudellisten kustannusten määrä Suomessa on n. 500 milj. € vuodessa.

Suomen meluongelman merkittävyyden arvioimista vaikeuttaa luotettavien kansainvälisten vertailutietojen puuttuminen. Edellä mainittuun v. 1998 valmistuneeseen selvitykseen (Suomen ympäristö 241/1988) sisältyy tietoja liikennemelulle altistuvien määrästä eri EU-maissa. Tuloksissa havaittiin merkittäviä eroja maiden välillä. Nämä aiheutuivat arviointimenetelmien, asukastiheyden ja yhdyskuntarakenteen eroista. Selvityksen mukaan Suomessa ympäristömelulle altistuminen on oleellisesti vähäisempää kuin

useimmissa Keski-Euroopan maissa. Pohjoismaiden ministerineuvoston ympäristökysymyksiä käsittelevän virkamieskomitean alainen meluntorjuntatyöryhmä arvioi v. 1998, että kaikissa Pohjoismaissa melulle altistui n. 20 % väestöstä.

## Meluntorjunnan hallinto ja lainsäädäntö

Meluntorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaan ympäristöministeriölle. Alueelliset ympäristökeskukset ja kunnat ohjaavat, edistävät ja valvovat meluntorjuntaa alueellaan. Valtion teknillinen tutkimuskeskus ja Kansanterveyslaitos toimivat oman alansa asiantuntijalaitoksina. Meluntorjunnasta vastaavat omilla toimialoillaan ja alansa lainsäädännön perusteella mm. liikenne- ja viestintäministeriö ja sen alaiset väylälaitokset. Ensisijainen vastuu melun terveysvaikutusten vähentämisestä on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Tärkeimmät ympäristömelun torjuntaa koskevat säännökset sisältyvät ympäristönsuojelulakiin ja ympäristönsuojeluasetukseen (169/2000), jotka tulivat voimaan 1.3.2000. Samalla kumoutuivat meluntorjuntalaki (382/1987) ja -asetus (169/1988). Tapahtuneessa ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa meluntorjunnan tason katsotaan säilyneen jokseenkin ennallaan. Koska ympäristönsuojelulailla pyrittiin ympäristöhaittojen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, siinä ei ole annettu ympäristönsuojelun eri lohkoille tavoitteita samalla tavoin, kuin tehtiin erityislaeissa tai niiden perusteluissa. Ympäristönsuojelulain voimaantulo merkitsi meluntorjunnassa muutosta lähinnä luvanvaraisille toiminnoille.

Ympäristönsuojelun tavoitteena on mm. ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia haittoja sekä turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö. Melu kuuluu lain 3 §:ssä tarkoitettuihin päästöihin, jotka voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Lain 4 §:n yleisiä periaatteita sovelletaan myös meluntorjunnassa. Aikoinaan meluntorjuntalaki ja nykyisin ympäristönsuojelulaki velvoittaa kuntia seuraamaan alueensa melutilannetta (25 §) ja toiminnanharjoittajat (5 § 1 momentti) olemaan selvillä toimintansa vaikutuksista ympäristöön. Lain 28 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Periaatteessa kaikista luvanvaraisista laitoksista tulee selvittää myös sen ympäristöönsä aiheuttama melu. Lain 60 §:ssä säädetään ilmoituksesta, joka on tehtävä tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toimenpiteestä tai tapahtumasta, kuten rakentamisesta ja yleisötapahtumasta, jos melun tai tärinän on syytä olettaa olevan erityisen häiritsevää.

Meluntorjuntalain ja -asetuksen tultua kumotuksi ympäristönsuojelulain ja -asetuksen voimaantulon myötä meluntorjuntalain nojalla annetut valtioneuvoston päätökset jäivät voimaan ympäristösuojelulain voimaanpanosta annetun lain (113/2000) mukaisesti. Näin ollen mm. valtioneuvoston päätökset melutason ohjearvoista (993/1992) ja ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (53/1997) ovat edelleen voimassa. Ohjeet ovat luonteeltaan suosituksia, ja ne on tarkoitettu käytettäviksi ensisijaisesti suunniteltaessa meluhaittojen ennaltaehkäisemistä. Ohjearvoja on myös voitu käyttää määräyksinä lupamenettelyihin liittyvässä päätöksenteossa.

Toinen keskeinen laki meluntorjunnassa on 1.1.2000 voimaantullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lain 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun mm. turvallisen, terveellisen ja viihtyisän elin- ja toimintaympäristön luomista sekä ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä. Lain 9 § velvoittaa siihen, että kaavan laadinnan yhteydessä selvitetään ympäristövaikutukset, meluvaikutukset mukaan luettuna, koko sillä alueella, jolla kaavalla arvioidaan olevan olennaisia vaikutuksia.

Lain 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella valtioneuvosto hyväksyi 30.11.2000 valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka sisältävät yleisiä periaatelinjauksia, yleistavoitteita, suunnittelua

koskevia velvoitteita ja erityistavoitteita. Pyrittäessä eheytyvään yhdyskuntarakenteeseen ja elinympäristöön on erityistavoitteina ehkäistä melusta aiheutuvaa haittaa ja vähentää jo olemassa olevia haittoja. Uusia asuinalueita tai muita melulle herkkiä toimintoja ei tule sijoittaa melualueille ilman riittäviä meluntorjuntatoimenpiteitä.

Meluntorjuntaa koskevia säännöksiä sisältyy myös lukuisiin muihin säädöksiin, joista osassa on kysymys EY-direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä (mm. eri liikennevälineiden melupäästöt). Viime vuosina EU:n melupolitiikkaa suunnanneen ns. vihreän kirjan tarkoituksena oli antaa meluntorjunnalle entistä enemmän painoarvoa. Vihreä kirja johti myös 18.7.2002 voimaan tulleen ympäristömeludirektiivin (2002/49/EY) syntyyn. Direktiivin tarkoituksena on määritellä yhteisölle yhteinen toimintamalli, jonka avulla voidaan välttää, ehkäistä tai vähentää ympäristömelulle altistumisen haittoja. Tavoitteen saavuttamiseen pyritään mm. arvioimalla jäsenvaltioissa esiintyvää ympäristömelua yhtenäisillä menetelmillä.

Ympäristömeludirektiivin velvoitteiden kansalliseksi täyttämiseksi on ympäristönsuojelulakiin tehty täydennys (459/2004) ja annettu valtioneuvoston asetus Euroopan yhteisön edellyttämistä meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista (801/2004). Direktiivin edellyttämän raportointijärjestelmän toteuttamiseksi ja myös kansallisen melutilanteen seurannan parantamiseksi ympäristöministeriössä on aloitettu toimenpiteet melutietojärjestelmän kehittämiseksi. Tästä erillisenä myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on vireillä liikennemelutietokannan kehittäminen.

Ympäristöministeriössä on parhaillaan valmisteilla valtioneuvoston periaatepäätös meluntorjunnasta. Ministeriön mukaan tavoitteena on, että päätösluonnos voitaisiin lähettää lausunnolle kesäkuun 2005 alussa.

## Meluntorjunnan ongelmia

### *Yleisarviointia*

Meluntorjunta ei ole Suomessa merkittävästi tehostunut, minkä seurauksena melulle altistuvien määrä on lisääntynyt. Huolimatta meluntorjuntaa koskevan lainsäädännön kehittymisestä ja meluongelman merkittävyyttä koskevan tietämyksen jonkinasteisesta lisääntymisestä, meluongelma on jatkuvasti pahentunut. Ongelmat ja kehittämistarpeet ovat pitkälti samanlaisia, kuin meluntorjuntatoimikunta esitti jo 1980-luvun alussa. Muun muassa ympäristöministeriö on katsonut, että koska melulle altistuvien määrä näyttää edelleen lisääntyvän, nykytilanne on ristiriidassa ympäristönsuojelulain tavoitteiden ja periaatteiden kanssa.

Meluntorjunnalle vuosien kuluessa laaditut ohjelmat ja tavoitteet eivät ole toteutuneet. Viimeisimpänä kehittämishankkeena voidaan pitää vuoden 2004 keväällä valmistunutta mietintöä (Meluntorjunnan valtakunnalliset linjaukset ja toimintaohjelma, Suomen ympäristö 696/2004), jossa ympäristöministeriön asettama työryhmä asetti meluntorjuntatyölle vuoteen 2020 ulottuvat tavoitteet ja esitti toimenpideohjelman, jonka avulla nämä tavoitteet pyritään saavuttamaan. Ohjelman päämääränä on turvata kansalaisille terveellinen, viihtyisä ja vähämeluinen ympäristö ehkäisemällä ennalta melun syntymistä, estämällä melun leviämistä ja vähentämällä meluhaittoja. Tavoitteena on myös säilyttää erityyppisiä hiljaisia alueita.

Työryhmä on esittänyt yhteensä 33 toimenpidettä meluhaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Niistä kymmenen on valittu etusijalle ja ne painottuvat vuosille 2005–10. Ministeriö on pitänyt lähtökohtana, että meluntorjunnan toimijat, toiminnanharjoittajat ja kunnat toteuttavat kukin omalta osaltaan työryhmän mietinnössä esitettyjä toimia. Kuitenkin esim. Kuntaliitosta arvioitiin, ettei mietintö ole käytännössä vaikuttanut kuntien toimintaan. Verrattaessa v. 1981 ilmestynyttä meluntorjuntatoimikunnan mietintöä ja meluntorjunnan toimintaohjelman toimenpiteitä toisiinsa voidaan todeta, että useat toimintaohjelmassa tärkeimmiksi arvostetuista toimenpiteistä sisältyivät jo meluntorjuntatoimikunnan mietintöön. Yleisesti voi todeta, että molemmissa on kiinnitetty huomiota maankäytön ja liikenteen suunnittelun tärkeyteen meluhaittojen ehkäisyssä.

Meluntorjunnan toimintaohjelmassa meluntorjunnalle on asetettu ensimmäistä kertaa määrällisiä tavoitteita. Ohjelman mukaan ympäristömelulle altistumista vähennetään

niin, että v. 2020 melualueilla asuvien ihmisten määrä on vähintään 20 % pienempi kuin v. 2003. Käytettävissä olevien tietojen perusteella tämä tarkoittaa sitä, että v. 2020 melualueilla asuu enintään 800 000 asukasta nykyisten vajaan miljoonan sijasta.

Toimintaohjelmaan sisältyvän vaikuttavuusarvion mukaan ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet edellyttävät huomattavia lisäresursseja. Toimintaohjelman toteuttaminen vaatisi keskimäärin 30 milj. €:n vuotuista panostusta (nykyisin n. 5 milj. €). Päähuomio on kohdistettu tie- ja katuliikenteen melutilanteen parantamiseen erityisesti suurissa kaupungeissa ja niiden ympäristössä. Ohjelmassa on tarkasteltu myös tilannetta, jossa meluntorjuntatyötä jatkettaisiin nykyisillä voimavaroilla ja toimintaedellytyksillä. Tällöin melulle altistuvien ihmisten määrä kasvaisi vuoteen 2020 mennessä n. 1,2 miljoonaan.

Vaikka ohjelmaa ja siinä esitettyjä toimenpiteitä on yleensä yleisellä tasolla arvioitu varsin positiivisesti, ohjelman toteutettavuus on asetettu kysymyksenalaiseksi. Useat keskeiset tahot ovat pitäneet ilmeisenä, että meluntorjuntatoimenpiteistä huolimatta melulle altistuvien määrä kasvaa tulevaisuudessa, jollei meluntorjuntaan panosteta rahaa huomattavasti enemmän kuin nykyisin. Kysymys ei ole kuitenkaan vain rahasta. Saatujen selvitysten perusteella voi päätellä, että muut syyt voivat olla jopa merkityksellisempiä. Keskeistä on se, että meluntorjunnan asema ympäristösuojelussa on sekä valtakunnallisesti että paikallisesti ollut heikko, mikä on ilmennyt mm. panostuksen vähyytenä, meluhaittojen vähättelemisenä, passiivisuutena ja välinpitämättömyytenäkin.

Ympäristöministeriön mukaan moniin muihin ympäristöongelmiin verrattuna melua ja sen vaikutuksia vähätellään. Tähän on vaikuttanut mm. se, että tiedot melulle altistumisesta ja sen vaikutuksista ovat olleet vähäisempiä kuin tiedot muista ympäristöongelmista eikä melun terveysvaikutuksia pidetä yhtä merkityksellisinä kuin useiden muiden ympäristöaltisteiden vaikutuksia. Meluongelmiin on ollut myös vaikea puuttua, koska melun lähteitä on paljon ja haitat ovat paikallisia. Lisäksi meluhaitat jakautuvat yhdyskunnissa hyvin epätasaisesti, meluntorjunnan keinot ja vaikuttavuus tunnetaan puutteellisesti ja melua pidetään monesti vain ohimenevänä ja tilapäisenä ongelmana. Saaduista selvityksistä voi myös päätellä, että ympäristöhallinnossa, Tiehallinnossa ja kunnissa on koettu vaikeaksi vähentää ainakaan nykyisin voimavaroin ja keinoin meluongelmaa. Yleisemmällä tasolla voi todeta, että kansantaloudellisen kehityksen ohella yhteiskuntapoliittiset toimenpiteet ja painotukset ovat vaikuttaneet siihen, miten alue- ja yhdyskuntarakenne, liikennemäärät ja liikennejakautuma ja siten myös ympäristömelutilanne kehittyvät.

### *Tie- ja katuliikenne*

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan se, että liikennemelulle altistuu lähes viidennes kansalaisista, ei ole kansalaisten perusoikeuksien mukaista (pyrkimys turvata viihtyisä ja terveellinen ympäristö). Tilanne ei myöskään vastaa ympäristönsuojelulain tavoitteita eikä periaatteita. Ministeriön mukaan meluongelma on pahentunut mm. siitä syystä, että ongelmiin puuttumista on jouduttu lykkäämään määrärahojen jatkuvan niukkuuden vuoksi. Ministeriön mukaan väylälaitokset (Ilmailulaitosta lukuun ottamatta) ovat tähän asti lähinnä kyenneet paikkaamaan pahimpia ongelmia, estämään meluongelmien pahenemista ja poistamaan eräitä pahimpia meluhaittoja. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että meluntorjuntaan tarvittavat resurssit kilpailevat paitsi muiden keskeisten tulostavoitteiden (kuten liikenneturvallisuus, väylien kunto jne.) lisäksi muiden ympäristötavoitteiden (kuten pohjavesien suojaaminen) kanssa samoista niukoista resursseista. Melu ei ole samalla tavalla jälkiä pysyvästi jättävä saaste, joten meluntorjuntaan käytettävistä rahoista on ministeriön mukaan usein voitu helpommin leikata.

Tiehallinto on pyrkinyt vähentämään meluhaittoja pääasiassa meluesteitä rakentamalla. Muita keinoja ovat olleet osallistuminen tiesuunnitteluun ja maankäytön suunnitteluun. Meluntorjuntaa on ohjannut Tiehallinnon ympäristöohjelma vuosille 2001–05. Ohjelmassa tavoitteeksi asetettiin poistaa vuoteen 2010 mennessä pääosin yli 65 dB:n melutasosta aiheutuvat häiriöt olemassa olevalta tieverkolta. Ympäristöohjelman valmisteluvaiheessa arvioitiin, että kiireellisiä meluntorjuntakohteita olisi n. 50. Liikenteen ja tienvarsiasutuksen lisään-

tymisen myötä meluongelmat ovat kasvaneet, ja nykyisin kiireellisiä meluntorjuntakohteita on jo n. 70. Uusien tiehankkeiden suunnittelussa ja tieverkon parannushankkeissa tavoitteena on turvata ihmisten terveys, hyvinvointi ja elinolot sisällyttämällä esim. liikennemelun edellyttämät haittojen vähentämistoimet ratkaisuihin.

Tiehallinnon mukaan se pystyi v. 1996–2000 toteuttamaan erillisinä hankkeina meluntorjuntatoimia siinä määrin, että ympäristöohjelmassa esitetyn tavoitteen saavuttamiseen olisi ollut edellytyksiä. Vuodesta 2001 lähtien erillisiä meluntorjuntahankkeita ei ole toteutettu juuri lainkaan määrärahojen niukkuuden vuoksi. Tiehallinnon mukaan myös kunnilla on ollut vaikeuksia osallistua meluntorjuntatoimenpiteiden kustannuksiin niin laajasti kuin kuntien ja valtion välisessä kustannusjaon periaatesopimuksessa sanotaan. Meluesteitä rakennetaan edelleen tieverkon parannushankkeiden yhteydessä, mutta nämä toimet eivät ole riittäviä täyttämään ympäristöohjelmassa asetettuja meluntorjuntatavoitteita.

Tiehallinto on kiinnittänyt huomiota siihen, että meluntorjunnan toimintaohjelmassa tärkeimmiksi luokitelluista kymmenestä toimenpiteestä neljän vastuutahoksi on joko kokonaan tai osittain määritelty Tiehallinto. Tiehallinnon meluntorjunnan kokonaiskustannuksiksi on arvioitu 10 milj. € vuodessa. Tiehallinnon mukaan se ei ilman rahoitustason nostoa pysty sitoutumaan ohjelman mukaisiin meluntorjuntainvestointeihin. Nykyisellä rahoituksella (2–4 milj. € vuodessa) tienpidon lähivuosien strategia perustienpidon osalta on painottanut tieverkon kunnossapitoa. Ensisijaisesti varmistetaan nykyisen tiestön liikennekelpoisuus ja säilytetään sen nykyinen kunto. Ympäristöhaittojen vähentämisessä Tiehallinto on asettanut pohjavesiriskien torjunnan meluntorjunnan edelle. Yleistämällä eri ennusteiden tuloksia voidaan Tiehallinnon mukaan päätyä arvioon, että melualueiden asukasluku v. 2020 on n. 450 000 eli vieläkin suurempi kuin mitä valtakunnallisessa meluntorjuntaohjelman ns. nykymallissa on arvioitu.

Liikenne- ja viestintäministeriön uuden ympäristöohjelman (Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä vuoteen 2010) ja vuosia 2006–09 koskevan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan meluntorjunnan toimintaohjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi lisäpanostusta. Tiehallinnossa on ministeriön suunnitelman pohjalta valmisteltavana uusi ympäristöohjelma. Tiehallinnon mukaan aiemmin esitettyjen meluntorjunnan tavoitteiden toteuttamista joudutaan todennäköisesti siirtämään eteenpäin.

### *Kuntatason näkemyksiä*

Pääkaupunkiseudun pääväylien meluntorjuntaohjelmassa vuosille 2000–20 (Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 2000:6) on arvioitu, että melualueet laajenevat ja melulle altistuvan väestön määrä kasvaa huomattavasti vuoteen 2020 mennessä. Tämä on seurausta liikennemäärien kasvusta etenkin seudun poikittaisyhteyksillä sekä seudun rajan ylittävän liikenteen kasvusta. Ohjelmaan sisällytettiin yhteensä 55 meluntorjuntaa kiireellisimmin tarvitsevaa kohdetta. Yhteensä 27 kohdetta oli tarkoitettu toteutettaviksi v. 2000–04.

Vuonna 2005 valmistuneen päivitetyn ohjelman (Pääkaupunkiseudun pääteiden meluntorjuntaohjelma vuosille 2005–25. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B 2005:1) mukaan kiireellisiksi luokitelluista ja v. 2000–04 toteutettaviksi tarkoitetuista 27 meluntorjuntakohteesta vain viiden voidaan katsoa tulleen toteutetuksi. Kolmessa kohteessa meluntorjunta on osittain toteutettu. Syiksi tilanteeseen ovat uuden ohjelman laatijat esittäneet mm. Tiehallinnon arvioitua vähäisempää rahoitusta sekä ohjelman ylioptimistisuutta. Lisäksi ohjelman toteuttaminen olisi vaatinut eri laitosten varojen sitomista ohjelmaan päätöksenteon yhteydessä. Ohjelman toteutumattomuuteen on vaikuttanut myös se, ettei meluntorjunnan tärkeyttä ole ymmärretty, ja näin ollen rahoitusta on leikattu liian helposti.

Kuntaliitto on pitänyt meluntorjunnan toimintaohjelman toteuttamiskustannuksia suurina. Vuotuisista kustannuksista arviolta noin puolet eli 15 milj. € olisi kuntien vastuulla. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnilla on hoidettavanaan lukuisia ihmisten terveyteen, turvallisuuteen ja elinoloihin liittyviä tärkeitä asioita. Meluntorjunnan huomioon ottaminen kunnan suunnittelu- ja muissa toiminnoissa on yk-

si niistä. Kuntien tulee voida mahdollisimman pitkälle itse päättää, mihin ne rajalliset resurssinsa käyttävät. Kuntaliitto on pitänyt toimintaohjelman toteuttamisen edellytyksenä valtion rahoitusohjelmaa, jolla katettaisiin sekä valtion että kuntien kulut. Ohjelmassa esitetty ns. nykytila-vaihtoehto vastaa lähinnä Kuntaliiton näkemystä melutilanteen kehityksestä, mikäli ohjelman toteuttamiseen ei kehitetä mitään rahoitusohjelmaa. Meluntorjunnan toimintaohjelman toteuttaminen voitaisiin Kuntaliiton mukaan rahoittaa ohjelmalla, johon ohjattaisiin esim. liikennesuoritemäärän kasvusta johtuva polttoaineveron lisätulo.

Osa kaupungeista on antamissaan selvityksissä pitänyt ilmeisenä sitä, että jollei meluntorjuntaa tehosteta merkittävästi, meluongelma pahenee edelleen. Meluntorjunnan toimintaohjelman toteuttamisen edellytyksenä pidettiin yleensä valtion rahoituksen lisäämistä. Myös erillisen rahoitusohjelman laatiminen nähtiin tärkeänä. Helsingin mukaan sen mahdollisuudet osoittaa tarvittava lisärahoitus meluntorjuntaan ovat vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa huonot. Tampereen uudessa, vuoden 2005 keväällä valmistuvassa meluntorjunnan toimintasuunnitelmassa määrälliseksi tavoitteeksi tullaan ilmeisesti jo lähtökohtaisesti asettamaan huomattavasti alhaisempi luku kuin meluntorjunnan toimintaohjelmassa on asetettu. Pori ja Kuopio ovat puolestaan todenneet, että meluntorjuntaohjelman merkitys jää hyvin pinnalliseksi, ellei sekä valtion että myös kuntien rahoitusta meluntorjuntatoimien toteuttamiseen kyetä turvaamaan. Kuopion mukaan ohjelmassa esitetyt kustannusvaikutukset voivat ainakin kuntien osalta olla jopa alimitoitettuja. Kuopio on lisäksi pitänyt todennäköisenä, että meluntorjunnan voimavarat keskittyvät tulevaisuudessa muutamiin suuriin kaupunkeihin tai kaupunkiseutuihin, minkä seurauksena Kuopion tapaisissa pienemmissä kasvukeskuksissa meluntorjuntatyö jää edelleen polkemaan paikalleen.

### *Meluntorjuntakeinojen kohdentuminen*

Nykyisin meluntorjunta kohdentuu pitkälti melun leviämisen estämiseen. Kaupunkien, Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen meluntorjuntaohjelmissa keskeisellä sijalla on erilaisten meluesteiden rakentaminen kiireellisimpiin kohtiin. Tiehallinto on käyttänyt meluntorjuntaan viime vuosina keskimäärin 2–4 milj. € lähinnä uusien teiden meluesteiden rakentamiseen. Tiehallinnon karkean arvion mukaan v. 1996–2003 rakennettiin erilaisia meluesteitä tieliikenteen meluhaitan vähentämiseksi n. 100 km (rakentamiskustannukset n. 40 milj. €). Tämän lisäksi kunnat ovat omalla kustannuksellaan rakentaneet jonkin verran meluesteitä katujen ja kaavateiden meluhaittojen vähentämiseksi. Ratahallintokeskus rakennuttaa meluesteitä v. 2000–06 yhteensä n. 40 km (kustannukset 23,5 milj. €). Helsingissä on rakennettu kaupungin, Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen toimesta meluesteitä yhteensä runsaat 40 km. Tampereella vastaava määrä on 25 km. Helsingin ja Tampereen kaupunkien mukaan useissa tapauksissa meluesteiden rakentaminen on mahdotonta kaupunkikuvallisista syistä sekä katualueen tilanahtauden takia.

Meluesteiden vaikuttavuutta on jonkin verran seurattu erillismittauksilla. Tiehallinnon mainitun v. 2004 valmistuneen selvityksen 47/2004 mukaan meluesteiden rakentaminen ei välttämättä paranna kaikkien niiden taakse jäävien asukkaiden melutilannetta, eikä kattavaa tietoa ole siitä, kuinka monen asukkaan kohdalla melutaso esteen rakentamisen jälkeen todella alittaa ohjearvon. Selvityksen mukaan noin puolet mittauspisteistä on osoittautunut sellaisiksi, että melutason ohjearvio ulkona ylittyy edelleen. On kuitenkin huomattava, että mittauksiin valikoidut kohteet ovat olleet lähinnä niitä, joissa oli ennakoitu tai todettu eniten ongelmia. Tiehallinto on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka meluestemateriaalit laboratorio-oloissa vaimentavat melua hyvin, ei niiden toimivuus käytännössä ole aina samaa luokkaa. Tieliikelaitoksen mukaan vuosien kuluessa maassamme on rakennettu lukuisia melunsuojarakenteita, joiden melulta suojaava vaikutus on jäänyt vähäiseksi.

Merkittäväksi meluntorjunnan ongelmaksi on koettu se, miten melua voidaan alentaa jo rakennetussa yhdyskuntarakenteessa esim. kantakaupungeissa. Varsin yleinen näkemys on, että meluntorjuntakeinoja pitäisi mm. monipuolistaa ja painopistettä siirtää enemmän melun lähteisiin kohdistuvaan meluntorjuntaan. Ympäristöministeriön mukaan tilanne ei tältä osin todennäköi-

sesti parane, ellei kuntien mahdollisuuksia torjua olemassa olevia meluongelmia paranneta ja yhteiskunta osallistu tähän työhön suunnitelmallisella panostuksella ja rahoituksella. Ongelmallisena ministeriö on nähnyt myös mm. sen, ettei olemassa olevien haittojen korjaamisesta ole velvoittavia säädöksiä eikä myöskään vastuutahon osoittaminen ole aina mahdollista. Kantakaupunkien meluongelmaan voi pitkällä aikavälillä tuoda parannusta ns. ympäristöklusterista rahoitettava, VTT:n vastuulla oleva ns. Melutta-hanke, jossa keskitytään taajamamelun kartoittamiseen ja vähentämiseen rakennetussa ympäristössä.

Uusia meluntorjuntamahdollisuuksia on nähty mm. hiljaisten liikennevälineiden, työkoneiden, laitteiden, päällysteiden ja renkaiden käytön edistämisessä. Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että koska liikennevälineiden, koneiden ja laitteiden melupäästöjä säädellään pääasiassa kansainvälisesti ja myös niiden tuotekehitys on kansainvälistä, Suomen on tarpeen aktiivisesti osallistua tähän yhteistyöhön. Ministeriön mukaan tekniset ratkaisut erilaisten laitteiden melun vähentämiseksi ovat olleet osin puutteellisia ja riittämättömiä. Ministeriön mukaan hiljaisten tienpinnoitteiden kehittämistä Suomen oloja varten on alustavasti selvitetty, mutta työtä tulisi ehdottomasti jatkaa. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että erilaisten hankintojen yhdeksi kriteeriksi voitaisiin asettaa vähämeluisuus. Esimerkiksi vähämeluisten joukkoliikennevälineiden yleistymistä on pidetty tärkeänä. Myös liikenteen rajoitukset ja ohjaus sekä melupäästöjen valvonta on nostettu esille yhtenä mahdollisuutena vähentää meluongelmaa. Helsinki ja Tampere ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että liikenteen rajoitukset johtavat helposti meluhaitan siirtymiseen toiselle, liikenteellisesti samantasoiselle lähikadulle.

Muun muassa kaupunkien keskustoissa keskeisenä olemassa olevien meluhaittojen torjuntakeinona nähdään edelleen rakennusten äänieristyksen parantaminen, vaikka jo esim. meluntorjuntatoimikunta kiinnitti kyseisen keinon käyttötarpeeseen huomiota 1980-luvun alussa. Ongelmiksi on koettu mm. tietämyksen puute ulkoa rakennusten sisään kantautuvasta melun tasoista sekä erilaisista äänieristysratkaisuista. Todennäköistä on, että usean rakennuksen ulkovaipan äänieritys on tällä hetkellä puutteellinen. Tampereen mukaan ikkunoiden rakenteellinen parantaminen on usein ainoa käytettävissä oleva meluntorjuntakeino kantakaupungissa ja kerrostalojen ylemmissä kerroksissa.

Helsinki ja Tampere ovat todenneet, että valtion ja kuntien tulee yhdessä käynnistää yksityiskohtainen selvitystyö kiinteistökohtaisen meluntorjunnan tarpeesta ja menetelmistä sekä niiden kustannusvaikutuksista ja rahoitusjärjestelyistä.

Ympäristöministeriö olettaa, että rakennusten ulkovaipan äänieristävyyttä parannetaan tapauskohtaisesti korjaustöiden yhteydessä. Tarkoituksena on tulevaisuudessa selvittää olisiko mahdollista ohjata kyseisiin korjauksiin taloudellista tukea.

Tiehallinnon mukaan Norjassa tielaitos ja ratahallinto ovat valtakunnallisen meluntorjuntahankkeen puitteissa parantaneet rakennusten kiinteistöjen äänieristystä. Tällainen toiminta edellyttäisi Suomessa kiinteistöihin puuttumisen mahdollistavaa lainsäädäntöä.

### *Melun huomioiminen maankäytön suunnittelussa*

Meluhaittojen ennaltaehkäisyssä ovat ensisijaisia ratkaisut, joita tehdään maankäytön suunnittelussa kaavoituksen eri vaiheissa. Jo meluntorjuntatoimikunta totesi 1980-luvun alussa, että onnistunein maankäyttöratkaisuin voidaan tehokkaasti ja toistaiseksi helpoimminkin ehkäistä meluongelmien syntymistä. Saaduista selvityksistä voi päätellä, että melukysymykset on ilmeisestikin otettu kaavoitusprosessissa mm. tehostuneen ohjauksen ansiosta aiempaa paremmin huomioon. Useissa selvityksissä on kuitenkin edelleen pidetty yhtenä meluongelman pahenemisen syynä asutuksen sijoittamista melualueille. Näin ollen tilanne ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen.

Ympäristöministeriön mukaan melualueille rakennetaan edelleen uutta asutusta, vaikka maankäytön suunnittelussa meluntorjunta onkin otettu viime vuosina entistä painokkaammin huomioon. Erityisesti kasvukeskuksissa on havaittavissa paineita ottaa infrastruktuuriin kiinteästi liittyvät ja hyvien liikenneyhteyksien varrella olevat alueet rakentamisen kohteiksi, sillä näin

vältetään aluejärjestelmän hajautuminen ja säästetään kunnallistekniikan rakentamiskustannuksia. Ongelma tämä on siksi, että vielä vapaana olevat alueet sijaitsevat usein niin lähellä vilkkaasti liikennöityjä väyliä, että ne ovat käytännössä melualueita. Taajamien täydennysrakentaminen sekä vanhojen teollisuus- ja vastaavien alueiden muuttaminen asuinalueiksi voivat johtaa melulle altistuvien määrän kasvuun, jos meluntorjunnasta ei huolehdita riittävästi. Ministeriön mukaan suunnittelusta ja päätöksenteosta vastaavien meluntorjuntatietouden vähyys voi osaltaan hidastaa melun huomioon ottamista sekä maankäytön suunnittelussa että olemassa olevien katujen ja muiden väylien meluntorjunnassa.

Hämeen ympäristökeskuksen mukaan kaavoituksen suurin ongelma lienee edelleen kuntien välinpitämättömyys: Meluongelmaa vähätellään, eikä sille anneta kaavoituksessa riittävää painoarvoa. Asutusta suunnitellaan usein liian lähelle yleistä tietä, rautatietä tai muuta melua aiheuttavaa toimintoa. Kaavoituksen yhteydessä ei osata tai ei haluta tehdä riittäviä meluselvityksiä tai -vaikutusten arviointeja. Toisinaan tehtyjä meluselvityksiä jätetään huomioimatta tai niitä ei osata kunnissa oikealla tapaa huomioida. Myös kaavoitusta varten tehtyjen tai teetettyjen meluselvitysten laatu vaihtelee, eikä kaavoittajalla ole aina edes taitotietoa arvioida selvitysten luotettavuutta.

Lounais-Suomen ympäristökeskuksen mukaan kuntien kaavoitusta ohjattaessa on melua aiheuttavien toimintojen sijoittumiseen voitu vaikuttaa vain joissakin tapauksissa. Maankäytön suunnittelussa meluntorjuntaa ei kuitenkaan käytännössä oteta riittävästi huomioon. Kunnat pyrkivät maankäytön suunnittelussaan joustavuuden nimissä varaamaan alueita mahdollisimman monipuoliseen käyttöön, minkä seurauksena teollisuusalueiden ja muun ympäristöhäiriötä aiheuttavan toiminnan välittömään läheisyyteen tai jopa kyseisille alueille ohjataan myös asutusta, mikä merkitsee ainakin melusta aiheutuvien viihtyisyyshaittojen lisääntymistä. Ympäristökeskuksen mukaan kuntien maankäytön suunnitteluun tarvittaisiin tältä osin nykyistä kiinteämpää ohjausta.

Myös mm. liikenne- ja viestintäministeriö, Tiehallinto, puolustusministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ovat nähneet yhtenä meluongelman pahenemisen syynä asutuksen rakentamisen melualueille. Sosiaali- ja terveysministeriö on puolestaan kiinnittänyt huomiota siihen, että jatkossa tulisi tarkastella, millä edellytyksillä ja minkälaista rakentamista sallitaan alueille, joilla melun ohjearvot ylittyvät. Suurissa taajamissa jouduttaneen ministeriön mukaan hyväksymään tilanne, jossa rakennetaan alueille, joilla nykyiset ohjearvot ylittyvät.

Kuntaliitto on todennut, että kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia ja usein ristiriitaisiakin tavoitteita. Melun huomioon ottaminen kaavoituksessa on keskeistä ja meluselvitykset ovat jo nyt luonteva osa kaavoituksen ympäristövaikutusselvityksiä. Myös yhdyskuntien eheyttäminen on kuntien kaavoituksen merkittävä tehtävä. Näitä kahta tavoitetta tulee käsitellä tasavertaisesti. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on erittäin tärkeä ympäristöllinen ja taloudellinen tavoite, jota ei saa vaarantaa vaikeuttamalla täydennyskaavoitusta ja -rakentamista.

Helsingin ja Tampereen mukaan meluntorjunta maankäytön suunnittelun keinoin on vakiintunutta suunnittelukäytäntöä, jolla yritetään estää meluhaittojen synty uusille alueille. Sen sijaan rakennetuilla alueilla ei suunnittelun keinoin voida ratkaisevasti vähentää melulle altistuvien ihmisten määrää. Kuopion kaupunki on kiinnittänyt huomiota siihen, että suuri osa meluhaitoista on seurausta maankäytön ja kaavoituksen vanhoista, nykykäsityksen mukaan puutteellisista ja virheellisistä ratkaisuista. Kuopion lisäksi myös Pori on todennut, että maankäytön suunnittelussa meluntorjunnan painoarvo on ollut näihin päiviin saakka heikohko.

Viime aikoina yhdyskuntasuunnittelussa on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota tarpeeseen säilyttää hiljaisia luonnonympäristöjä ja alueita. Valtioneuvoston v. 2003 tekemän luonnon virkistyskäyttöä ja luontomatkailun kehittämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti muutamissa maakunnan liitoissa on jo tehty tai on vireillä alustavia selvityksiä hiljaisista alueista. Suomessa hiljaisten alueiden selvityksissä on pääasiassa keskitytty luonnonmukaisiin alueisiin ja kaupunkimainen asutus tai tiiviimmät taajamakeskittymät ovat jääneet ilman hiljaisuuden arviointia. Ensimmäinen, erityisesti kaupunkimaisten alueiden

hiljaisuutta koskeva selvitys valmistui maaliskuussa 2005 (Hiljaiset alueet Vantaalla, Suomen ympäristö 748/2005). Selvityksen mukaan Vantaalla ei enää ole sellaisia varsinaisia luonnonrauha-alueita, johon ihmisen aiheuttama melu ei kuuluisi. Selvityksessä voitiin osoittaa kuitenkin muutamia muuta ympäristöä hiljaisempia, äänimaisemaltaan miellyttäviä alueita.

Esimerkkeinä hiljaisten alueiden kartoittamiseen liittyvistä selvityksistä voidaan mainita Hyvinkää hiljaisia alueita koskeva selvitys (2002), jossa kiinnitettiin erityistä huomioita asukkaiden virkistäytymisen kannalta merkittäviin, suhteellisen hiljaisiin alueisiin. Vastaavia selvityksiä ovat tehneet myös Ylöjärvi (2002), Kotka (2003) ja Tampere (2003). Hiljaisuutta osana alueen äänimaisemaa on selvitetty mm. Lahdessa ja Helsingissä.

### *Melutilanteen seuranta ja arviointi*

Kunnilla on keskeinen rooli melutilanteen seurannasta. Niiden seurantavelvoitteesta säädettiin aikoinaan meluntorjuntalaissa ja nykyisin ympäristönsuojelulaissa. Ympäristönsuojelulain 25 §:n mukaan kunnan on alueellaan huolehdittava paikallisten olojen edellyttämästä tarpeellisesta ympäristön tilan seurannasta. Ympäristöministeriö antoi meluntorjuntalain nojalla v. 1990 yleisen ohjeen melutilanteen seurannan järjestämisestä kunnissa (ohje 3/1990). Seurannan tavoitteena on hankkia perustiedot kunnan tai sen osan melutilanteesta. Tietoja pyritään saamaan tärkeimmistä, pysyvistä melulähteistä, melutasoista eri alueilla ja meluhaitoista. Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei lainsäädännössä seurannan suorittamiselle ole asetettu aikarajaa.

Melutilanteen seuranta vaihtelee kunnissa huomattavasti. Ympäristöministeriön mukaan n. 30 % kunnista on tehnyt meluselvityksen joko erillisselvityksenä tai osana liikenteen ja maankäytön suunnittelua. Osa olemassa olevista meluselvityksistä on vanhentuneita, yleisluonteisia tai muutoin puutteellisia. Ympäristönsuojelulain 5 §:n mukaan toiminnanharjoittajien tulisi olla selvillä toimintansa vaikutuksista alueensa melutilanteeseen. Ministeriön mukaan myös kyseiset tiedot olisi pitänyt sisällyttää kuntien selvityksiin. Kuopion ja Porin mukaan meluntorjuntatyön lähtökohdissa on selviä puutteita, koska ympäristön yleinen melutilanteen seuranta ja kartoitus on jäänyt puutteelliseksi tarpeisiin nähden. Ympäristöministeriö on alueellisten ympäristökeskusten tulosohjauksessa edellyttänyt niitä rohkaisemaan kuntia laatimaan meluselvityksiä. Myös valtakunnallisen meluntorjunnan toimintaohjelman avulla tilanteeseen pyritään saamaan parannusta.

Saaduissa selvityksissä ja muuallakin esitetyissä arvioissa on nostettu esille valtava määrä erilaisia keskeisiä osa-alueita, joista on koettu tarvittavan lisätietoa meluongelman merkittävyyden arvioimiseksi ja meluntorjunnan kehittämiseksi. Tietotason ja osaamisen parantaminen on yhdistetty mm. melututkimuksen ja meluntorjuntakoulutuksen tehostamistarpeeseen sekä kansainvälisen tutkimustiedon parempaan hyödyntämiseen.

Meluntorjuntatoimikunta esitti jo 1980-luvun alussa, että meluntorjunta-alan tutkimustoiminnan vähyys ja kehittymättömyys olivat vakava este meluntorjuntatyön tehokkaalle käynnistämiselle maassamme. Tästä syystä melututkimuksen tehostaminen asetettiin toimikunnan mietinnössä tärkeäksi ja kiireelliseksi tehtäväksi. Tämän jälkeen mm. meluntorjunnan neuvottelukunta on arvioinut meluntorjunnan tutkimustarpeita ja laatinut tutkimusohjelmia v. 1989 (Melututkimus; melun vaikutusten ja torjunnan tutkimuksen kehittämisohjelma 1989–1993, ympäristöministeriö, sarja A, 80/1989) ja 1999 (Ympäristömelun tutkimus ja sen kehittäminen, Suomen ympäristö 302/1999). Yleisesti ohjelmista voidaan todeta, etteivät ne ole toteutuneet. Melututkimus on Suomessa ollut vaatimatonta, hajanaista, koordinoimatonta ja lyhytjänteistä. Samat keskeiset tutkimustarpeet, joita esitettiin 1980- ja 1990-luvulla, ovat edelleen pitkälti ajankohtaisia.

Meluntorjunnan toimintaohjelmassa esitetään yhtenä meluntorjunnan tärkeimpänä toimenpiteenä melua, sen vaikutuksia ja torjuntaa koskevan tutkimusohjelman laadintaa. Ympäristöministeriön keväällä 2005 järjestämän keskustelutilaisuuden tavoitteena oli toimia lähtökohtana ja tausta-aineiston kerääjänä laadittavalle tutkimusstrategialle sekä hahmotella jälleen kansallisen meluntorjuntatutkimuksen painopisteitä tuleville vuosille.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# YMPÄRISTÖMELU

Valtiontilintarkastajat ovat tarkastelussaan keskittyneet liikenteen aiheuttamaan meluun, koska ympäristömelusta liikennemelu muodostaa valtaosan ja sen torjunta on valtiontilintarkastajien mielestä tärkeintä. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu ne melulähteet ja -haitat, joista on säädetty terveydensuojelu- tai työsuojelulainsäädännössä.

Meluntorjunta ei ole Suomessa ollut tuloksellista eikä tarkoituksenmukaista. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että meluongelma on jatkuvasti pahentunut. Meluntorjunnan tehostamiseksi annettua, jo 1980-luvun loppupuolelta peräisin olevaa lainsäädäntöä ei ole kyetty toteuttamaan tarkoitetulla tavalla. Lainsäädännön merkitys on korkeintaan siinä, että sen avulla on kyetty hidastamaan meluhaittojen leviämistä. Tapahtunut kehitys on myös ristiriidassa ympäristösuojelun tavoitteiden ja periaatteiden kanssa eikä meluhaittojen lisääntyminen ole edesauttanut ympäristöpolitiikan tavoitetta vakiinnuttaa Suomen asema ympäristönsuojelun korkeasta tasosta tunnettuna tieto- ja osaamisyhteiskuntana. Elinympäristössämme tällä hetkellä vallitseva melu voi vaikuttaa monin tavoin kielteisesti ihmisen terveyteen ja hyvinvointiin sekä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Osa kustannuksista aiheutuu töistä poissaoloista ja alentuneesta tuottavuudesta. Valtiontilintarkastajat pitävät erityisen huolestuttavana esitettyä näkemystä, että meluongelma ja sen haitalliset vaikutukset pahenevat jatkossa ja että melun kielteiset vaikutukset lapsiin saattavat olla merkittävämpiä kuin vaikutukset aikuisiin.

Valtiontilintarkastajien mielestä meluongelmaan ja sen pahenemiseen ei ole suhtauduttu riittävällä vakavuudella. Keskeinen syy huonoon tilanteeseen on ollut se, että meluntorjunnan asema ympäristösuojelun osa-alueena on ollut sekä valtakunnallisesti että paikallisesti heikko huolimatta siitä, että v. 1988 voimaan tulleen meluntorjuntalain tärkein tavoite oli vahvistaa meluntorjuntaa ympäristösuojelun tehtävänä. Moniin muihin ympäristöongelmiin verrattuna meluongelmaa on vähätelty mm. sen vuoksi, että tiedot melulle altistumisesta ja sen vaikutuksista ovat olleet puutteellisia. Myös asenteissa, aktiivisuudessa ja torjunnan asiantuntemuksessa on selviä kehittämistarpeita.

Meluntorjunnan kehittämisen kannalta olisi tärkeää tuntea nykyistä paremmin melulle altistumisen laajuus, melutilanteen kehitys ja suoritettujen meluntorjuntatoimenpiteiden vaikutukset. Meluntorjunnan tarkoituksenmukaisen painoarvon löytäminen edellyttää myös luotettavampia tietoja melun aiheuttamien terveysvaikutusten vakavuudesta, melun yhteiskunnallisista ja kansantaloudellisista vaikutuksista sekä meluongelman suuruudesta verrattuna muihin ympäristöongelmiin. Valtiontilintarkastajat pitävät puutteena sitä, ettei Suomen meluongelman merkittävyyden arvioimiseksi ole käytettävissä luotettavaa kansainvälistä vertailutietoa.

Nykyinen meluntorjunta on painottunut melun leviämisen ehkäisemiseen. Valtiontilintarkastajien mielestä meluntorjunnan tuloksellisuuden lisäämiseksi painopistettä pitäisi siirtää melun syntymistä estävään meluntorjuntaan. Meluhaittojen ennaltaehkäisyssä ovat ensisijaisia ratkaisut, joita tehdään maankäytön suunnittelun yhteydessä. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että melualueille rakennetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisesti edelleen uutta asutusta huolehtimatta riittävästi meluntorjuntatoimenpiteistä. Keskeisenä haasteena onkin parantaa maankäytön suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden melutietämystä. Tilanteen parantaminen edellyttää myös valtion viranomaisten ohjauksen tehostamista. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että rakennetun ympäristön melu-

haittojen vähentäminen on jo pitkään koettu merkittäväksi ongelmaksi.

Meluongelmaa on pahentanut etenkin eri syistä johtuva tieliikenteen melun lisääntyminen suurimmissa kaupungeissa ja niiden ympäristössä. Koska meluongelmaa ei ole koettu erityisen suureksi ympäristöongelmaksi, tieliikenteen meluhaittojen vähentämiseksi laadittuja ohjelmia ei ole kyetty toteuttamaan. Keskeisenä meluntorjuntakeinona on ollut meluesteiden rakentaminen. Niitä ei ole kuitenkaan kyetty määrärahojen vähyyden vuoksi rakentamaan aina edes kiireellisiksi katsottuihin kohtiin. Huolestuttavaa on myös se, ettei rakennetuilla meluesteillä ole ilmeisesti useilla alueilla pystytty vähentämään meluhaittoja merkittävästi. Myönteistä on ollut se, että uusia liikenneväyliä suunniteltaessa melun haittavaikutuksiin kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että liikennemelun torjuntakeinoja monipuolistetaan ja kohdistetaan enemmän melun lähteisiin. Muun muassa hiljaisempien liikennevälineiden, päällysteiden ja renkaiden käyttöä tulisi edistää. Erityisesti kantakaupunkien liikennehaittojen vähentämiseksi valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä kiinteistökohtaisen äänieristyksen tarpeen ja menetelmien sekä rahoitusmahdollisuuksien selvittämistä.

Valtiontilintarkastajat pitävät vuoden 2004 keväällä valmistunutta meluntorjunnan toimintaohjelmaa tavoitteiltaan ja sisällöltään hyvänä. Keskeiseksi ongelmaksi näyttää kuitenkin jälleen kerran muodostuvan ohjelman toteutettavuus, koska ohjelman toteuttamisen edellyttämän lisärahoituksen saamista on pidetty epätodennäköisenä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että ohjelman toteuttamisen rahoituksesta kyettäisiin sopimaan mahdollisimman aikaisin. Tarvittavan lisärahoituksen turvaamiseksi tulisi myös pohtia uusia rahoitusjärjestelyjä. Yhdeksi toimintaohjelman toteuttamisen ongelmaksi näyttää muodostuvan se, että eri toimijatahot ovat ymmärtäneet ohjelman merkityksen ja sitovuuden eri tavoin kuin ympäristöministeriö.

Suomessa meluongelma ei ole niin suuri kuin monessa muussa teollistuneessa maassa. Huolestuttavaa on kuitenkin se, että melu on myös Suomessa lisääntynyt sekä alueellisesti että ajallisesti. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä hiljaisten luonnonympäristöjen säilyttämistä, koska ne muodostavat yhden Suomen matkailun kilpailuedun. Valtiontilintarkastajien kertomuksen valtionhallinto ja talouden kilpailukyky -osiossa on tarkasteltu Suomen matkailun edistämiseen liittyviä kysymyksiä. Siinä on kiinnitetty huomiota mm. luontomatkailun edistämisen tärkeyteen koko matkailuelinkeinon kehittämisessä. Tarve hiljaisuuden kokemiselle mahdollisesti lisääntyy, mikäli meluongelma edelleen pahenee niin Suomessa kuin muuallakin. On myönteistä, että kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi myös kaupunkialueilla on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota hiljaisten alueiden säilyttämiseen.

# Ympäristölupajärjestelmän toimivuus

Ympäristölupajärjestelmää voidaan pitää keskeisenä ympäristöpolitiikan ohjauskeinona. Järjestelmän toimeenpanon vaikutukset ulottuvat laajalle ja niillä on suuri merkitys sekä toiminnanharjoittajille että kansalaisille.

Tässä kertomusosuudessa on selvitetty ympäristölupajärjestelmän toimivuutta nyt, kun järjestelmä on ollut voimassa runsaat viisi vuotta. Tavoitteena on tuottaa tietoa järjestelmän ja sen toimeenpanon ongelmista ja kehittämistarpeista. Ongelmat voivat heikentää asetettujen tavoitteiden saavuttamista, vaikeuttaa luvan hakijoiden toimintaa sekä aiheuttaa resurssien väärinkohdentumista. Valtiontilintarkastajat painottavat tarkastelussaan niitä ongelmakohtia, jotka mahdollisesti vaikeuttavat luvan hakijoiden ja saajien toimintaedellytyksiä. Lupamenettelyn kohteena on Suomen kannalta tärkeitä teollisuusaloja. Myös yksittäisillä hankkeilla voi olla suuri taloudellinen tai yhteiskunnallinen merkitys.

Valtiontilintarkastajat ovat saaneet ympäristölupa-asioista selvityksen ympäristöministeriön ohella kaikilta ympäristölupavirastoilta (Länsi-Suomi, Itä-Suomi ja Pohjois-Suomi), kuudelta alueelliselta ympäristökeskukselta (Uusimaa, Lounais-Suomi, Länsi-Suomi, Keski-Suomi, Häme, Pohjois-Pohjanmaa), Suomen ympäristökeskukselta, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta, viideltä kaupungilta (Helsinki, Tampere, Kuopio, Pori, Oulu), Vaasan hallinto-oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Energiateollisuus ry:ltä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:ltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut ylitarkastaja Arto Mäkelä ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 16.6.2005.

## Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistus

Vuonna 2000 toteutetussa ympäristönsuojelulainsäädännön laaja-alaisessa uudistuksessa koottiin hajallaan oleva ympäristönsuojelusäännöstö yhteen ja muutettiin ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmä. Uudistuksen keskeisenä sisältönä oli yhtenäinen ympäristölupajärjestelmä, jonka avulla ympäristöhaittoja voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti. Lupajärjestelmän tärkein tehtävä on ennakollinen valvonta. Asettamalla lainvoimainen lupapäätös toiminnan aloittamisen ehdoksi voidaan ennalta estää ympäristöhaitat, jotka syntyisivät ympäristön pilaantumista aiheuttavasta toiminnasta. Jos estäminen ei ole mahdollista, voidaan näin vähentää haittoja. Lupa antaa myös toiminnanharjoittajalle suojaa mahdollisia vaatimuksia kohtaan taatessaan toiminnan harjoittamisen lupaehtojen mukaisesti. Tärkeätä on myös turvata kansalaisille ja yhteisöille mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistus aiheutti merkittävän muutoksen myös viranomaisjärjestelmään. Kolme vesioikeutta lakkautettiin, ja ympäristöhallintoon perustettiin yhtä monta ympäristölupavirastoa. Vesilain mukaisten lupa-asioiden lisäksi ympäristölupavirastoille siirrettiin suurimpien laitosten ympäristöluvat alueellisilta ympäristökeskuksilta. Ympäristökeskusten tehtäväksi jäi kuitenkin edelleen ratkaista pääosa valtion aluehallinnon ympäristöluvista. Kuntien hallinnossa ja ympäristölupatehtävissä ei tapahtunut olennaisia muutoksia. Muutoksenhakua selkeytettiin siten, että kaikista ympäristönsuojelulain mukaisista päätöksistä valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen. Sen päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO).

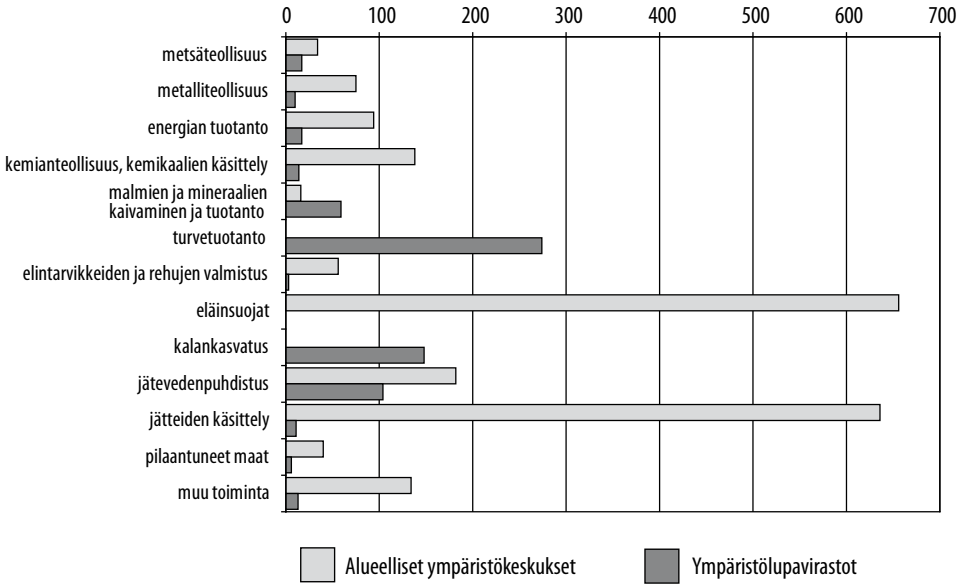
Ympäristölupaviranomaisten toimivaltajaosta on säädetty yleisesti ympäristönsuojelulaissa (86/2000) ja tarkemmin ympäristönsuojeluasetuksessa (169/2000). Yleisperiaatteena on se, että vaativammat ympäristölupa-asiat kuuluvat valtion ympäristölupahallinnolle ja merkitykseltään vähäisemmät asiat kuntien ympäristölupaviranomaisille.

Ympäristölupaviraston vastuulla ovat
– merkittävimmät ympäristöluvat
– toiminnot, joissa alueellinen ympäristökeskus on luvanhaltijana tai hankkeen merkittävänä edistäjänä
– toiminta, jolle tarvitaan sekä vesilain että ympäristönsuojelulain mukainen lupa.

Alueellinen ympäristökeskus vastaa
– alueellisesti merkittävistä ympäristöluvista
– päästöistä vesiin tai viemäriin.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaa muista ympäristöluvista.

Ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa vaativia toimintoja on Suomessa arvioitu olevan kaikkiaan 26 000, joista n. 17 000 kuuluu kuntien ympäristölupaviranomaisten ja n. 9 000 valtion viranomaisten toimivaltaan. Lupamenettelyn kohteena on Suomen kannalta tärkeitä teollisuusaloja. Myös yksittäisillä hankkeilla voi olla suuri taloudellinen tai yhteiskunnallinen merkitys.




**Kuvio 20. Ympäristölupapäätökset toimialoittain v. 2000–04, kpl (lähde: ympäristöministeriö)**

Suomessa tehdään vuosittain 2 800–3 000 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista lupapäätöstä. Tämän lisäksi kuntien viranomaiset ratkaisevat arviolta 2 000 ympäristönsuojelulain mukaista ilmoitusasiaa vuodessa. Vuonna 2004 valtion ympäristölupahallinnon kokonaiskustannukset olivat n. 10,6 milj. € (v. 2003 n. 9,3 milj. €). Tästä summasta ympäristölupatulot kattoivat n. 29 % (n. 3 milj. €). Valtion ympäristöhallinnon henkilöstön työpanos v. 2004 oli n. 151 henkilötyövuotta. (v. 2003 n. 140 htv). Kuntien ympäristölupahallinnon voimavaroista ei ole saatavissa tarkempia numerotietoja. Karkean arvion mukaan kunnissa käytetään ympäristölupien käsittelyyn 120–180 henkilötyövuotta.

## Ympäristölupajärjestelmän seuranta ja kehittäminen

Ympäristöministeriö on, eduskunnan edellytyksen (EV 4/1999 vp) mukaisesti, seurannut ja arvioinut varsin aktiivisesti lupajärjestelmän toimivuutta, minkä seurauksena

järjestelmän ja sen toimeenpanon ongelmakohtia on pyritty poistamaan useilla kehittämistoimilla.

Jo varsin pian ympäristönsuojelulainsäädännön voimaan tulon jälkeen ministeriö asetti työryhmän seuraamaan ympäristölupavirastojen ratkaisutoiminnan riippumattomuutta ja toimivuutta. Kyseisen työryhmän työtä jatkoi vuoden 2002 maaliskuussa asetettu laajapohjainen työryhmä, jonka tuli erityisesti seurata ympäristönsuojelulakiin perustuvaa päätöksentekoa ympäristölupavirastoissa, alueellisissa ympäristökeskuksissa ja kunnissa. Työryhmän raportti (Ympäristösuojelulainsäädännön toimeenpano, Suomen ympäristö 661/2003) valmistui marraskuussa 2003. Joulukuussa 2002 ministeriö asetti työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ympäristönsuojelulain ja -asetuksen kiireelliset muutostarpeet. Kyseisen työryhmän ehdotukset ja siitä saatu palaute olivat keskeisessä asemassa viimeisimmässä, laajassa vuoden 2005 toukokuun alusta voimaan tulleessa ympäristönsuojelulain muutoksessa (HE 227/2004 vp), jolla poistettiin havaittuja epäselvyyksiä ja epätarkoituksenmukaisuuksia sekä tehtiin muitakin parannuksia.

Vuosien varrella ympäristöministeriön toimeksiannosta on tehty useita ympäristölupajärjestelmän ongelmakohtien tiedostamiseksi ja toimeenpanon kehittämiseksi tarkoitettuja taustaselvityksiä, joita on julkaistu mm. Suomen ympäristö -sarjassa. Merkittävänä uudempana selvityksenä voidaan pitää vuoden 2004 keväällä valmistunutta kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavaroja tarkastellutta selvitystä (Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavarat, Suomen ympäristö 704/2004). Lainsäädännön täytäntöönpanoa on arvioitu myös mm. ympäristöministeriön rahoittamassa kaksivuotisessa tutkimushankkeessa, jossa selvitettiin Suomen ympäristökeskuksen johdolla ympäristönsuojelulain täytäntöönpanon toteutumista. Tutkimus koostui erilaisista artikkeleista ja sen tulokset julkaistiin Ympäristöjuridiikka-lehdessä (1/2003).

Ympäristöministeriö asetti 13.5.2004 ympäristönsuojelun täytäntöönpanoa seuraavan työryhmän, jonka toimikausi kestää vuoden 2006 loppuun. Työryhmän tulee arvioida ja seurata ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoa, toimivuutta ja soveltamisen yhdenmukaisuutta sekä koordinoida kehittämishankkeita ja tehdä esityksiä lainsäädännön muutostarpeista sekä muista toimista.

Valtion ympäristölupahallinnon kehittämiseksi ympäristöministeriö kutsui 9.6.2004 ulkopuolisen selvitysmiehen selvittämään vaihtoehdot valtion ympäristölupahallinnon kehittämiseksi. Selvitysmiehen tuli arvioida nykyisen järjestelmän ja yhden valtion lupaviranomaisen malliin perustuvan järjestelmän etuja ja haittoja sekä arvioida yleisesti ympäristönsuojelun ennakko- ja jälkivalvonnan järjestämisvaihtoehtoja. Selvitys valmistui keväällä 2005, minkä jälkeen se lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Päätökset jatkotoimenpiteistä tehdään ministeriön arvion mukaan syksyllä 2005.

Kaiken kaikkiaan ympäristöministeriössä on parhaillaan vireillä tai suunnitteilla useita hankkeita, joiden avulla pyritään kehittämään ympäristölupajärjestelmää ja parantamaan sen toimeenpanon tuloksellisuutta. Kehittämishankkeet koskevat mm. toimeenpanon seurantaa ja ohjausta, lupaprosessin tarkoituksenmukaisuutta ja lupakäsittelyn laatua, toimeenpanon yhdenmukaisuutta, lupamenettelyn keventämismahdollisuuksia sekä muutoksenhakua ja valvontaa. Myös valtion lupavirastoissa on suoritettu tai vireillä omia, mm. lupaprosessin kehittämiseen liittyviä kehittämishankkeita.

Lainsäädännön toimeenpanon toimivuuden takaamiseksi ympäristöministeriö on ohjeistanut ympäristönsuojelulainsäädännön täytäntöönpanoa aluehallinnolle toimitetuilla kirjeillä mm. luvantarpeen arvioinnista ja lupien rakenteellisesta yhdenmukaisuudesta sekä tietyistä yksittäiskysymyksistä. Lupakäsittelijöiden tietopohjaa on pyritty jatkuvasti parantamaan myös opasmateriaalia tuottamalla, missä Suomen ympäristökeskuksen panos on ollut merkittävä. Ministeriön mukaan lainsäädäntöön liittyvä koulutus ja muu ohjaus on erityisesti lainsäädännön voimassaolon ensimmäisten vuosien aikana ollut mittavaa.

### Yleisarvio ympäristölupajärjestelmän uudistamisesta

Vuonna 2000 voimaan tulleesta ympäristölupajärjestelmästä on saatu runsaan vii-

den vuoden aikana jo paljon kokemuksia. Saaduissa selvityksissä on kuitenkin usein todettu, että uudistuksen todellisia vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin. Yleisellä tasolla muutosta on arvioitu varsin positiivisesti niin ympäristön pilaantumisen ennaltaehkäisemisen kuin luvan hakijoidenkin kannalta. Esimerkiksi muutoin varsin kriittisiäkin näkemyksiä esittäneen Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan uudistus oli toivottu ja sen vaikutukset ovat olleet merkittäviä myös hallinnon asiakkaiden kannalta. Useista erillisistä lupamenettelyistä on päästy eroon, ja toiminnan ympäristövaikutuksia arvioidaan yhtenä kokonaisuutena, yhden yksittäisen viranomaisen toimesta. Näin on säästetty huomattavasti resursseja sekä hallinnossa että yrityksissä. Samalla toimintaa koskevat ristiriitaiset ja osin päällekkäiset määräykset ja lupaehdot ovat vähentyneet.

Huolimatta positiivisista yleisarvioista, järjestelmään ja sen toimeenpanoon nähdään edelleen liittyvän merkittäviäkin ongelmakohtia, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia myös luvan hakijoiden toimintaedellytyksiin. Ilmeistä on, että hallinnonalalla vireillä tai suunnitteilla olevat kehittämishankkeet vähentävät tulevaisuudessa omalta osaltaan nyt esille nostettuja ongelmia ja kehittämistarpeita. Samoin jo suoritettujen kehittämistoimenpiteiden tulokset voivat näkyä vasta myöhemmin tulevaisuudessa.

### Lupajärjestelmän keventämistarve

Ympäristönsuojelulain täytäntöönpanoa tarkastellut työryhmä ehdotti raportissaan (Suomen ympäristö 661/2003) selvitettäväksi mahdollisuudet vähentää lupien määrää nostamalla luvanvaraisuuskynnystä ja keventämällä lupamenettelyä erityisesti sellaisten pienten, nykyisin luvanvaraisten toimintojen osalta, joita voidaan valvoa lupaa kevyemmillä menettelyillä, vaarantamatta kuitenkaan ympäristönsuojelutasoa tai haitankärsijöiden asemaa.

Valtion ympäristöhallinnon kehittämisvaihtoehtoja tarkastellut selvitysmies on kiinnittänyt huomiota siihen, että lupakynnykset ovat Suomessa keskimäärin muuta EU:ta alemmat ja lupia on siksi määrällisesti paljon. Selvitysmiehen mukaan lupamenettely on monissa tapauksissa tarpeettoman raskas ja kallis ohjauskeino ja ympäristövaikutuksiltaan vähäisempiä toimia voitaisiin ohjata kevyemmillä menettelyillä, kuten suoralla normiohjauksella ja kehittämällä jälkivalvontaa. Ympäristönsuojelulain mukaisesta ennakkovalvontajärjestelmästä olisi selvitysmiehen mukaan mahdollista säätää merkittävästi informatiivisempi ja joustavampi siten, että se sisältäisi nykyistä selkeämmän lupa- ja ilmoitusjärjestelmän, jossa sekä lupa- että ilmoitusasioita voitaisiin käyttää hallinnon resurssien kannalta kustannustehokkaammin. Ennakkovalvontajärjestelmää arvioitaessa tulisi selvittää mahdollisuudet sen keventämiseen luvanhakukynnystä nostamalla, suoraa normiohjausta lisäämällä, lupamenettelyä hallinnollisesti keveämmän ilmoitusjärjestelmän hyödyntämisellä sekä valvontaa kehittämällä. Suoraa normiohjausta olisi mahdollista käyttää kaikissa toiminnoissa, joissa lupamenettelystä ei juurikaan synny lisäarvoa ympäristönsuojelun kannalta.

Nyt saaduissa selvityksissä nykyinen ympäristölupajärjestelmä ja sen toimeenpano on yleensä koettu raskaaksi ja työlääksi ohjauskeinoksi, minkä vuoksi resurssien kohdentamisen tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus on toisinaan asetettu kysymyksenalaiseksi. Saaduissa selvityksissä on yleisesti pidetty tarpeellisena nostaa luvanvaraisuuden kynnystä erityisesti ympäristövaikutuksiltaan vähäisempien toimintojen osalta. Tämä vapauttaisi lupaviranomaisten resursseja oleellisempien asioiden tarkasteluun ja toiminnanharjoittajien kokemat mm. luvan hakemiseen ja lupakäsittelyn pituuteen liittyvät ongelmat vähenisivät.

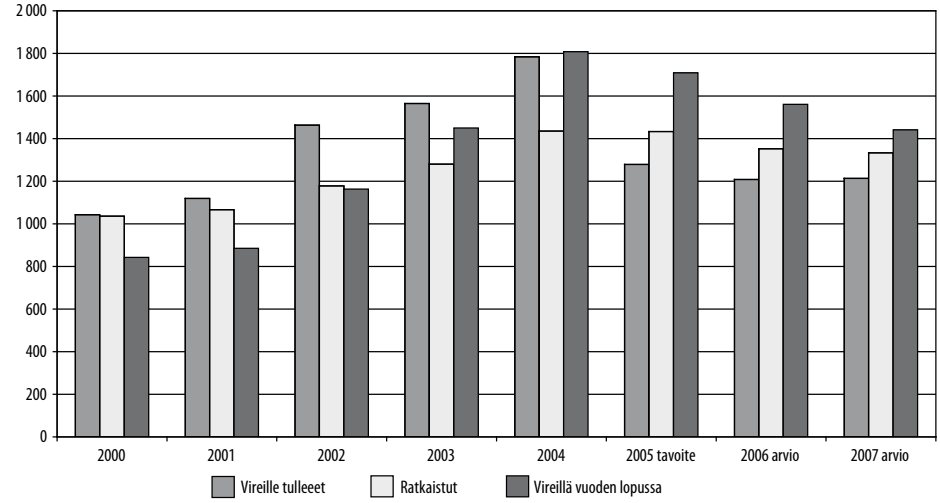
Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan lupajärjestelmän keskeinen ongelma on luvanhakevelvollisuuden matala kynnys. Keskusliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa luvanhakuvelvollisuus on poikkeuksellisen alhainen verrattuna muihin EU-maihin. Esimerkiksi Ruotsiin verrattuna luvanhakuvelvollisia toimintoja on Suomessa moninkertainen määrä. Kun luparosessi kuitenkin kaikilla luvanhakuvelvollisilla etenee saman hallinnollisen kaavan mukaan, kuluttaa tämä kohtuuttomasti sekä hallinnon että toiminnanharjoittajien

resursseja. Samoin Energiateollisuus ry on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa ympäristölupia tarvitaan hyvinkin pieniin hankkeisiin. Esimerkkinä Energiateollisuus mainitsee sen, että EU:n ns. IPPC-direktiivi vaatii yli 50 MW:n voimalaitoksia lupavelvollisiksi, mutta Suomessa raja on asetettu 5 MW:iin. Energiateollisuuden mukaan vähintään 5–20 MW:n kokoluokassa laitosten ympäristönsuojelutekniikasta olisi mahdollista säätää normiohjauksella.

Ympäristöministeriön mukaan ympäristölupamenettely on suhteellisen hidas ja hallinnollisesti raskas menettely, jonka kattavuutta ja toimivuutta on voitava aika ajoin kriittisesti tarkastella ja ryhtyä tarvittaessa järjestelmän keventämistä tarkoittaviin toimiin. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että valmisteltaessa valtioneuvoston asetusta louhinnan ja kivenmurskauksen ympäristönsuojeluvaatimuksista on yhtenä kehittämisvaihtoehtona harkittu kevennettyä lupamenettelyä. Jos tämäntyyppinen sääntelymalli osoittautuisi tässä hankkeessa käyttökelpoiseksi, voitaisiin lupamenettelyjä todennäköisesti kehittää tähän suuntaan myös muilla sellaisilla toimialoilla, joilla tehokas ympäristönsuojelun taso voidaan varmistaa yleisin normein ja joilla tekniikan taso on siten vakiintunut ja toiminnan ympäristövaikutukset siten ennakoitavissa, että nykyisenkaltainen tapauskohtainen lupaprosessi ei olisi aina välttämättä tarpeen. Tällainen lupasääntelyn kehittäminen edellyttää ministeriön mukaan kuitenkin vielä tarkempaa käyttökelpoisuustutkimusta ja erityisesti kansalaisten osallistumisoikeuksiin liittyvää tarkempaa selvitystä.

### Käsittelyaikojen pituus

Valtion ympäristölupaviranomaisten tekemien lupapäätösten määrä samoin kuin vireille tulleiden asioiden määrä on viime vuosina jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2004 valtion lupaviranomaiset tekivät yhteensä 1 435 ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaista lupapäätöstä. Seuraavasta kuviosta käy ilmi, että vuoden lopulla ratkaisematta olevien hakemusten määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuoden 2004 lopussa ympäristölupavirastoissa oli vireillä 861 (v. 2003 768) ja ympäristökeskuksissa 974 (v. 2003 700) lupa-asiaa. Kuntien osalta ei ole käytettävissä vastaavia tietoja.




**Kuvio 21. Ympäristöluvat v. 2000–07, kpl**
**(lähde: Ekroos, Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen, 31.3.2005)**

Lupien käsittelyn pituus on koettu merkittäväksi luvan hakijan toimintaa vaikeuttavaksi ongelmaksi. Ympäristönsuojelulaissa tai -asetuksessa ei ole täsmällistä säännöstä siitä, kuinka kauan ympäristölupapäätösten käsittely voi kestää. Asetuksen 17 §:n

mukaan käsittelyn tulee tapahtua joutuisasti. Vuonna 2004 lupien keskimääräinen käsittelyaika oli ympäristölupavirastoissa 10,2 kk ja alueellisissa ympäristökeskuksissa 10,4 kk. Käsittelyajat ovat viime vuosina jonkin verran pidentyneet, eikä talousarvioissa ja tulossopimuksissa asetettuja käsittelyaikatavoitteita ole aina kyetty saavuttamaan. Saatujen selvitysten perusteella pitkät käsittelyajat ovat joissakin tapauksissa vaikeuttaneet liiketoiminnan suunnittelua ja investointipäätösten täytäntöönpanoa. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että markkinatilanne saattaa muuttua olennaisesti ennen kuin lupapäätös on valmistunut.

Valtion ympäristölupahallinnon kehittämistä pohtinut selvitysmies on vertaillut lupien käsittelyaikoja valtion lupaviranomaisissa v. 2004. Ympäristölupavirastoista selvästi pisimmät käsittelyajat ovat olleet Länsi-Suomen ympäristölupavirastossa, jossa keskimääräinen käsittelyaika oli n. 13,6 kk kun se oli Itä-Suomen ympäristölupavirastossa vain 6,2 kk. Alueellisissa ympäristökeskuksissa asioiden käsittelyajat vaihtelivat siten, että pisimmät ne olivat Pirkanmaan ympäristökeskuksessa (15 kk) ja lyhyimmät Etelä-Savon ympäristökeskuksessa (7 kk).

Kunnissa lupien käsittelyajat ovat olleet valtion viranomaisten käsittelyaikoja lyhyemmät. Osittain tämä selittyy käsiteltävien toimintojen kokoluokan ja ympäristövaikutusten pienuudella. Vuonna 2004 valmistuneen selvityksen (Suomen ympäristö 704/2004) mukaan luvat on käsitelty kunnissa keskimäärin noin kolmessa kuukaudessa. Nyt selvityksen antaneissa kaupungeissa keskimääräiset käsittelyajat ovat yleensä olleet hieman pidempiä.

Keskeisenä syynä valtion lupaviranomaisten pitkiin käsittelyaikoihin on usein pidetty lupaprosessille ja lupapäätösten valmistelulle asetettujen edellytysten toteuttamisen pitkäkestoisuutta, henkilöstön vähyyttä, lupahakemusten suurta ja lisääntynyttä määrää sekä hakemusten puutteellisuutta. Kuitenkin myös mm. asiantuntemuksen puutteet, jatkuva perehtyminen muuttuvaan lainsäädäntöön, säädösten tulkintaongelmat ja ohjauksen puutteet on mainittu osasyynä pitkiin käsittelyaikoihin. Valtion lupaviranomaisten selvityksistä voi päätellä, että luparuuhkan syntymiseen on osaltaan vaikuttanut se, ettei lupavelvollisten määrää ja järjestelmän toimeenpanon työläyttä kyetty ennakoimaan oikein. Todettakoon, että ympäristönsuojeluasetuksen perustelumuistiossa arvioitiin, että alueellisten ympäristökeskusten toimivaltaan kuuluisi vain n. 3 000 toimintoa, kun toteutunut tilanne on yli kaksi kertaa suurempi (n. 6 300 toimintoa). Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan myös kuntien työmäärä on ollut ennakoitua suurempi.

Vaikka luparuuhkien purkamiseen on ohjattu lisäresursseja ja mm. viranomaisten yhteistyötä on lisätty, resurssien vähyys on koettu edelleen muutamissa ympäristölupavirastoissa ja ympäristökeskuksissa ongelmaksi. Työmäärän lisääntyminen on johtunut osaltaan siitä, että ns. IPPC-direktiivin tarkoittamien suurten teollisuus- ja energiatuotantolaitosten ja eräiden muiden toimialojen lupien uusiminen on säädetyn porrastetun aikataulun mukaisesti tullut viranomaisten käsiteltäviksi (hakemukset tuli jättää viimeistään 31.12.2004 mennessä).

Ministeriön arvion mukaan lupahakemusten määrä on ollut suurimmillaan v. 2004, minkä jälkeen hakemusten määrä vähenee selvästi. Ministeriön mukaan onkin odotettavissa, että käsittelyajat lyhenevät lähivuosina. Kaikki lupaviranomaiset eivät näe tilannetta yhtä valoisana. Esimerkiksi Länsi-Suomen ympäristölupaviraston mukaan käsittelyaika on vaarassa pidentyä edelleen. Keski-Suomen ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että huolimatta vireille tulevien lupien määrän vähenemisestä v. 2005–09 luparuuhkaa ei koskaan saada purettua kokonaan käytössä olevilla resursseilla. Seurauksena on se, että vireille tulevien ja ratkaistujen lupien määrä on jatkuvasti epätasapainossa. Lisäksi vuoden 2009 jälkeen käsiteltäväksi tulevien lupien määrä alkaa uudelleen kasvaa, kun vuosikymmenen alkupuolella annetut lupapäätökset tulevat uudelleen tarkasteltaviksi.

Toiminnanharjoittajille aiheutuvien haittojen minimoimiseksi lupien käsittelyssä ovat olleet etusijalla uutta toimintaa tai toiminnan muutoksia koskevat hakemukset. Ministeriön mukaan viivästyminen niissä tapauksissa, joissa on kysymys vanhan luvan uusimisesta uutta lainsäädäntöä vastaavaksi, ei aiheuta toiminnanharjoittajille kohtuutonta haittaa, sillä toiminta voi jatkua vanhan luvan mukaisesti siihen saakka, kunnes

uusi lupa on lainvoimainen. Ministeriön mukaan uusien lupien osalta käsittelyaikaerot ovat pieniä. Valtion lupaviranomaisten antamista selvityksistä käy ilmi, ettei uusia toimintoja tai toiminnan muutoksia koskevia lupia ole osassa tapauksia kyetty käsittelemään asetettujen aikataulutavoitteiden mukaisesti.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että investointihankkeiden aikataulut ovat jatkuvasti kiristyneet. Lupahakemuksen vireillepano saattaa jäädä viime hetkeen, ja hakemusten käsittelylle ja päätöksenteolle jää entistä vähemmän aikaa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että aiemmin vireille tulleiden asioiden käsittely joudutaan voimavarojen niukkuuden vuoksi keskeyttämään, mikä puolestaan johtaa niiden käsittelyaikojen kohtuuttomaan pitenemiseen.

Elinkeinoelämän keskusliitto on pitänyt merkittävänä ongelmana lupien käsittelyaikojen venymistä, koska se on saattanut johtaa jopa investoinneista luopumiseen. Energiateollisuus ry:n mukaan lupien käsittelyn eteneminen on hidasta ja vaikeaa. Erityisesti vanhojen lupien uusiminen kestää joskus vuosia. Esimerkiksi Pohjolan voima on odottanut lupapäätöstä laitokselle, jonka hakemus jätettiin loppuvuodesta 2001. Uudet luvat käsitellään hieman nopeammin, mutta kaiken kaikkiaan pitkät käsittelyprosessit ja niitä mahdollisesti seuraavat valitusprosessit saattavat aiheuttaa tilanteen, jossa toiminnanharjoittaja joutuu toteamaan hankkeen taloudellisuuden jo kadonneen.

### Muutoksenhaun toimivuus

Ympäristölupajärjestelmän muutoksenhakuprosessin kestoa on useissa selvityksissä pidetty liian pitkänä. Sekä Vaasan hallinto-oikeudessa että KHO:ssa lupapäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajat ovat myös viime vuosina jonkin verran pidentyneet. Vaasan hallinto-oikeudessa ympäristönsuojelulain mukaisten valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli v. 2002 n. 7,5 kk ja v. 2004 n. 9,8 kk. Osaltaan käsittelyaikojen pitenemiseen on vaikuttanut oikeusministeriön toimesta suoritettu henkilömäärän vähentäminen, mitä Vaasan hallinto-oikeus ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ympäristöja vesiasioiden lupapäätöksistä tehtyjen valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli v. 2004 24,7 kk (v. 2003 19,2 kk ja v. 2002 17,4 kk). Yksi syy käsittelyaikojen pitenemiseen on ollut muutamien isojen ja työmäärältään suurten asioiden lisääntyminen.

Ympäristöhallinnossa on laajalti pidetty todennäköisenä, että muutoksenhakuviranomaisten työmäärä lisääntyy nykyisen luparuuhkan purkamisen ja käsiteltävien asioiden vaikeutumisen seurauksena. Tärkeänä onkin pidetty sitä, että muutoksenhakuviranomaisille varataan jo ennakolta riittävät resurssit. Tätä on pidetty mm. oikeusturvan ja myös ympäristönsuojelun ja toiminnanharjoittajien taloudellisten etujen turvaamisen kannalta tärkeänä.

Elinkeinoelämän keskusliitto on pitänyt epäkohtana myös sitä, että lukuisten lupaviranomaisten vuoksi tulkintapäätökset vaihtelevat, eikä yhtenäistä tulkintalinjaa ole löytynyt. Tästä syystä yritykset katsovat joutuvansa keskenään epäoikeudenmukaiseen kilpailutilanteeseen, ja tulkintojen yhtenäistämistä haetaan Vaasan hallinto-oikeudelta sekä eräissä tapauksissa aina korkeimmalta hallinto-oikeudelta asti. Erityisesti suurimpien laitosten päätöksistä suurin osa on tähän mennessä päätynyt viime kädessä KHO:n ratkaistaviksi. Vaasan hallinto-oikeus on puolestaan kiinnittänyt huomiota siihen, että teollisuuden ympäristöluvista puhuttaessa on selvästi käynyt ilmi, että teollisuus on erittäin kiinnostunut omien, eri puolella maata olevien teollisuuslaitosten ja niin ikään myös kilpailijoiden ympäristölupaehdoista. Tämä puolestaan asettaa hallinto-oikeudelle suuret vaatimukset ns. linjaratkaisujen löytämiseksi.

Energiateollisuus ry on maininnut esimerkkinä kohtuuttoman pitkistä muutoksenhakuajoista Martinlaakson voimalaitoksen yhteyteen suunnitellun kaasulaitoksen. Sen täydellisen lupahakemuksen toimittamisesta on kulunut jo kolme vuotta, eikä KHO:n ratkaistavana oleva asia ole vieläkään saanut päätöstä. Energiateollisuuden mukaan kyseinen tapaus ei ole epätavallinen, vaan paljon pitempiäkin käsittelyaikoja löytyy. KHO:sta keväällä 2005 saadun tiedon mukaan asia pyritään ratkaisemaan lähiviikkojen aikana.

Valtiontilintarkastajat arvioivat vuodelta 2003 antamassaan kertomuksessa hallinto-oikeuksien toimintaa. Kertomuksessa mm. kiinnitettiin huomiota hallinto-oikeuksissa tapahtuneeseen valitusten käsittelyaikojen pidentymiseen. Kun oikeusministeriö on ilmoittanut asioiden käsittelyajan yhdeksi keskeiseksi hallinto-oikeuksien toiminnan mittariksi, tulisi valtiontilintarkastajien kannanoton mukaan käsittelyaikojen pidentymiseen kiinnittää ministeriön taholta vakavaa huomiota. Tässä yhteydessä olisi valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan myös selvitettävä hallinto-oikeuksien sisäisten työmenetelmien ja työnjaon mahdolliset vaikutukset asioiden käsittelyaikoihin.

Oikeusministeriö on lausunnossaan pitänyt ympäristölupa-asioiden käsittelyaikojen pitkittymistä ei-toivottavana kehityssuuntana. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että alueellisten hallintotuomioistuinten uudistamisen yhteydessä v. 1999 yhdistettiin Vaasan lääninoikeus ja vesiylioikeus, minkä seurauksena Vaasan hallinto-oikeuteen ohjautui muihin hallinto-oikeuksiin verrattuna suhteessa enemmän henkilöstöresursseja. Vaikean resurssitilanteen vuoksi näitä resursseja on sittemmin jouduttu kohdentamaan uudestaan hallinto-oikeuksien sisällä muiden ruuhkautuneiden ja yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden käsittelyyn. Ministeriön mukaan se seuraa tarkasti hallinto-oikeuksien toimintaa ja pyrkii kohdentamaan käytössä olevat resurssit mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tiukassa budjettitilanteessa hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden käsittelyaikojen lyhentämistä tavoitellaan ensisijaisesti toiminnan tehostamisen kautta. Oikeusministeriön arvion mukaan lupamenettelyn kehittäminen on tehokkain tapa parantaa ympäristölupajärjestelmän toimivuutta ja samalla oikeusvarmuuden lisääntyessä se poistaa tarvetta muutoksenhakuun

### Hakemusten asianmukaisuus

Valtion lupaviranomaiset ovat kokeneet keskeiseksi käsittelyaikoja pidentäväksi tekijäksi hakemusten puutteellisuuden. Esimerkiksi Länsi-Suomen ympäristölupaviraston mukaan pääsääntönä on ollut, että hakija joutuu täydentämään hakemustaan, mikä voi viedä useita kuukausia. Yli vuoden kestävät täydennysajatkaan eivät ole olleet harvinaisia. Puutteellisten hakemusten syynä pidettiin useimmiten hakemusten laatijoiden asiantuntemuksen puutteita. Tämä koski erityisesti pieniä ja keskisuuria toiminnanharjoittajia. Myös suuria laitoskokonaisuuksia koskevista laajoista lupahakemusaineistoista (Itä-Suomen ympäristölupavirasto: hakemus voi sisältää lukuisia monisatasivuisia mappeja) on saattanut suuri osa olla asiaankuulumatonta tai tärkeitä asiakokonaisuuksia puuttua jopa kokonaan. Hakemusten laadinnassa toisinaan käytettyjen konsulttien asiantuntemuksesta ei aina ole annettu korkeaa arvosanaa.

Ainakin osalla lupaviranomaisista näytti olevan tiedossa, että huolimatta erilaisista kehittämistoimista toiminnanharjoittajat kokevat hakemusten täyttämisen edelleen vaikeaksi ja työlääksi. Osa lupaviranomaisista olikin tyytymättömiä nykyisiin hakemuslomakkeisiin ja niiden laatimisen ohjaukseen. Näkemykset nykyisin vaadittujen selvitysten riittävyydestä olivat varsin ristiriitaisia. Toiset ovat pitäneet edellytettyjä selvityksiä liian mittavina erityisesti pienten toiminnanharjoittajien kohdalla. Toiset taas ovat katsoneet, että ympäristövaikutusten arviointi edellyttäisi toiminnanharjoittajilta entistä perusteellisempia selvityksiä. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että ympäristövaikutusten arviointien tekeminen kunnolla ja ympäristölle parhaan vaihtoehdon valitseminen säästäisivät aikaa ja kustannuksia kaikilta osapuolilta.

Elinkeinoelämän keskusliitto on pitänyt eräänä keskeisenä lupaprosessin sujuvuuden ongelmana lupaviranomaisten pyrkimystä täydellisen kattaviin päätöksiin. Tämä johtaa siihen, että varsinaisen lupahakemuksen tultua lupaviranomaisen käsittelyyn seuraa loppumaton sarja selvityspyyntöjä, josta hakemuksen laatimisvaiheessa, edes mahdollisissa keskusteluissa, ei ole ollut tietoa. Usein tällaisia lisäselvityksiä joudutaan teettämään konsulttitöinä, jolloin ne tulevat hyvin kalliiksi ja viivästyttävät lupaprosessia kohtuuttomasti. Erittäin kattavat ja yksityiskohtaiset lupapäätökset johtavat myös siihen, että toiminnassa tapahtuvat, ympäristövaikutuksiltaan vähäisetkin muutokset saattavat johtaa uuteen lupaprosessiin, koska vanha lupa ei enää vastaa muuttunutta toimin-

taa. Keskusliiton mukaan lupajärjestelmän ongelmaksi on muodostunut myös se, että ympäristöluvilla on pyritty ohjaamaan yritysten toimintaa laajemmin kuin ympäristönsuojelulakia säädettäessä oli tarkoitus ja myös sellaisten vaikutusten osalta, jotka eivät liity ympäristövaikutuksiin.

### Asiantuntemuksen riittävyys

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen seurauksena lupien käsittelystä tuli entistä vaativampaa ja se edellyttää lupakäsittelijöiltä monipuolista ja syvällistä asiantuntemusta. Osassa saatuja selvityksiä on myös nähty, että lupaharkinta on viime vuosina tullut entistä vaativammaksi. Ministeriö on pyrkinyt jatkuvasti monin toimenpitein parantamaan lupaviranomaisten asiantuntemusta. Saaduissa selvityksissä pidetään lupaviranomaisten asiantuntemusta edelleen osin puutteellisena, mikä on heijastunut kielteisesti lupaprosessin sujuvuuteen sekä päätösten laatuun. Asiantuntemattomuusongelma on usein yhdistetty pienten kuntien toimintaan. Kuitenkaan myöskään valtion lupaviranomaisten asiantuntemus ei ole aina saanut hyvää arvosanaa mm. lupaviranomaisilta itseltään.

Ympäristöministeriön mukaan erityisesti pienten kuntien resursseissa ja asiantuntemuksessa on selviä puutteita. Asiantuntemuksen puute ei ministeriön mukaan ole enää ongelmana valtion lupaviranomaisissa. Ympäristölupien täytäntöönpanoa selvitelleen työryhmän (Suomen ympäristö 661/2003) mukaan valtion lupaviranomaisten valmiudet lupien käsittelyssä ovat kokonaisuutena tyydyttävät. Asiantuntemus on parantunut koulutuksen ja työtehtävien kautta. Kuntien kohdalla tilanne on selvityksessä nähty huonommaksi, vaikka myös kunnissa asiantuntemus on selvityksen mukaan parantunut.

Nyt saaduissa selvityksissä kuntien lupapäätösten tasoa on toisinaan kritisoitu varsin voimakkaastikin. Esimerkiksi Hämeen ympäristökeskuksen mukaan kaikissa kunnissa tehtävät ympäristöluparatkaisut eivät lupakäsittelijöiden asiantuntemattomuuden vuoksi täytä niitä yleisiä laatuvaatimuksia, mitä ympäristölupapäätöksille asetetaan. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tilastoista on selvästi nähtävissä, että kunnallisten lautakuntien päätöksiä on valitusten johdosta jouduttu eniten muuttamaan. Ympäristönsuojelulain menettelyä koskevat säännökset eivät aina ole lautakuntien hallinnassa. Päätösten kirjoittaminen lain edellyttämin tavoin on saattanut unohtua. Ympäristökeskusten päätökset ovat Vaasan hallinto-oikeuden mukaan melko korkeatasoisia ja ympäristölupavirastojen päätöksiä on jouduttu muuttamaan selvästi vähiten.

**Taulukko 30. Vaasan hallinto-oikeuden v. 2003–04 antamat ympäristönsuojelulain mukaiset päätökset lupaviranomaisittain, kpl**

| | Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen | Alueellinen ympäristökeskus | Ympäristölupavirasto | Päätöksiä yhteensä |
|---|---|---|---|---|
| **Ratkaisut hallinto-oikeudessa** | 165 | 124 | 66 | 355 |
| **Muutettu** | 89 | 52 | 20 | 161 |
| **Ei muutettu** | 42 | 41 | 36 | 119 |
| **Palautettu** | 18 | 13 | 4 | 35 |
| **Ei tutkittu/ rauennut** | 16 | 18 | 6 | 40 |
| **Jatkovalitus KHO:een** | 55 | 45 | 15 | 115 |

Lähde: Vaasan hallinto-oikeus

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tehtäviä ja voimavaroja kartoittaneen työryhmän (Suomen ympäristö 704/2004) mukaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten erityistehtäviin liittyvä lainsäädäntö on kahdeksankertaistunut vuodesta 1986 vuoteen 2003. Selvityksen mukaan kuntien ympäristönsuojeluun osoittamat resurssit ovat vähentyneet viime vuosina valtaosassa kunnista. Ympäristönsuojelutehtävissä oleva henkilöstö ja ympäristönsuojeluhallinnon taloudelliset resurssit ovat alentuneet erityisesti pienissä, alle 15 000 asukkaan kunnissa. Suurissa kunnissa taloudelliset ja

henkilöstöresurssit ovat sen sijaan lisääntyneet. Selvityksen mukaan kuntien eriarvoistuminen ympäristönsuojelun resursseissa vaikuttaa niiden edellytyksiin selviytyä tehtävistään. Erityisesti pienimpien kuntien mahdollisuudet tuottaa asiantuntevia sekä riittävän kattavia lupa- ja valvontapalveluita ovat heikentyneet.

Kuntaliiton mukaan kuntien voimavarojen puute tulee entisestään vaikeuttamaan ympäristönsuojelutehtävien hoitoa. Kuntaliiton mukaan jatkossa tulisi huolehtia siitä, että kunnille ei anneta uusia ympäristönsuojelutehtäviä ilman, että samalla osoitetaan resurssit näiden tehtävien hoitamiseksi. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kunnissa käsitellään suurin osa ympäristösuojelulain mukaisista lupahakemuksista ja ilmoituksista.

Ympäristöhallinnossa on pyritty monin tavoin parantamaan lupapäätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, minkä seurauksena päätösten muoto on yhdenmukaistunut ja luettavuus helpottunut. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Energiateollisuus ry eivät olekaan nostaneet päätösten selkeyttä merkittäväksi ongelmaksi. Sen sijaan ympäristöministeriö on todennut, että lupapäätökset ovat edelleen suhteellisen pitkiä ja niiden kirjoittamistapaan ovat osaltaan vaikuttaneet viranomaisten erilaiset hallinnolliset traditiot. Myös mm. Itä-Suomen ympäristölupavirasto on pitänyt ongelmana lupapäätösten laajuutta (paisumista yli 100-sivuisiksi) ja nimenomaan kertoelmaosan paisumista monikymmensivuiseksi. Jotkut ympäristökeskukset ovat kiinnittäneet huomiota myös mm. siihen, että teollisuuslaitosten laajat lupapäätökset jäävät joiltakin osin liian suurpiirteisiksi ja tulkinnanvaraisiksi, mikä myöhemmin saattaa vaikeuttaa valvontaa. Kehittämistarpeita on nähty myös mm. lupapäätösten perusteluiden selkeydessä sekä päätösten rakenteessa.

### Lupapäätösten yhteneväisyys ja ympäristöministeriön ohjaus

Eduskunnan ympäristövaliokunta on omasta aloitteestaan käsitellyt kysymystä ympäristölupien mahdollisista alueellisista eroista (YMO 4/2003 vp). Ympäristövaliokunta toivoi, että ympäristönsuojelulain soveltamiskäytännöt saadaan mahdollisimman pian yhdenmukaisiksi koko maassa. Ympäristöministeriön mukaan säädösten soveltamisongelmiin ja lupapäätösten yhteneväisyyteen on kiinnitetty huomiota monin tavoin. Tästä huolimatta toiminnanharjoittajat ja osa lupaviranomaisista ovat edelleen kokeneet lupaviranomaisten erilaiset laintulkinnat ja erisisältöiset päätökset samantyyppisissä asioissa keskeiseksi ongelmaksi. Syynä tilanteeseen on pidetty mm. eroja asiantuntemuksessa, eri tason lupaviranomaisten suurta määrää, säädösten tulkinnanvaraisuutta sekä ohjauksen puutteita.

Ympäristöministeriön mukaan lupamääräysten sisällöllisestä epäyhtenäisyydestä ei ole hajautetussa viranomaisjärjestelmässä mahdollista koskaan päästä kokonaan eroon. Yhdenmukaisuus ympäristöluvissa on myös tapauskohtaisen tarkastelulähtökohdan ja paikallisten olosuhteiden vuoksi vaikeaa. Tavoitteena tulee silti olla, että samantyyppisissä asioissa ei anneta erisisältöisiä päätöksiä. Ministeriön mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksillä on tärkeä hallintokäytäntöä ohjaava ja sitä kautta yhtenäisyyttä edistävä merkitys. Ministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että myös EU on pyrkinyt yhtenäistämään lupakäsittelyä yhteisön alueella.

Ministeriön mukaan säännösten yleisluonteisuuden vuoksi kaikkia soveltamisongelmia ei voida kokonaan poistaa. Ympäristönsuojelulain ja -asetuksen tarkoituksena on luoda lupajärjestelmälle lainsäädännölliset puitteet ja säännellä lähinnä menettelykysymyksiä. Lupaviranomaiset ratkaisevat lupien aineellisen sisällön. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 84/1999 vp), jonka mukaan ministeriölle kuuluu hallinnollinen ohjaus, mutta ministeriö ei ohjaa ympäristölupavirastojen käytännön ratkaisutoimintaa. Ministeriön mukaan ei voitane pitää asianmukaisena, että ministeriön ohjeilla pyrittäisiin yhdenmukaistamaan esim. toiminnoille asetettavien ympäristönsuojeluvaatimusten sisältöä. Ministeriön mukaan lupajärjestelmän keskeinen periaate on riippumattoman lupaviranomaisen suorittama tapauskohtainen lupaharkinta, jossa otetaan tarpeen mukaan huomioon mm. toimintaan liittyvät tekniset ja taloudelliset mahdolli-

suudet sekä paikalliset luonnonolosuhteet. Ympäristöministeriön käsityksen mukaan viimeisten lainsäädännöllisten korjausten (HE 227/2004 vp) jälkeen sääntelyssä ei ole enää selvästi havaittavia puutteita.

Ministeriön antaman ohjauksen ja neuvonnan tavoitteena on ollut viranomaisten menettelykäytäntöjen yhtenäistäminen. Kuntien ohjauksen osalta ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien itsehallinnollinen asema asettaa kuntiin kohdistuvalle ohjaukselle omat rajoituksensa. Kunnat päättävät itse, miten ne järjestävät niille lainsäädännössä osoitettujen tehtävien hoitamisen. Ministeriössä onkin katsottu, että sillä ei ole mahdollisuutta kuntien suoraan ohjaukseen ympäristölupa-asioissa lukuun ottamatta ympäristönsuojelulain mukaista valtuutta ohjeiden antamiseen lain täytäntöönpanosta ja sen noudattamisen valvonnasta. Ministeriön ohjaus näkyy käytännössä lähinnä epäsuorana ohjauksena mm. koulutuksen ja informaation välittämisen avulla.

Saaduissa selvityksissä säädösten soveltamisvaikeudet on edelleen koettu keskeiseksi ongelmaksi, minkä vuoksi mm. luvanhakijoiden oikeusturvan toteutuminen on asetettu kysymyksenalaiseksi. Lupaviranomaisten ja toiminnanharjoittajien keskuudessa näytti olevan varsin laajaa, vaikkakin verraten yleisellä tasolla olevaa tyytymättömyyttä ministeriön antamaa ohjausta kohtaan. Ongelmaksi on usein koettu käytäntöjä yhtenäistävän yleisen ohjauksen ja linjausten puuttuminen. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että säädösten tulkintavaikeudet on nyt usein siirretty tuomioistuinten ratkaistavaksi.

Hämeen ympäristökeskuksen mukaan huomattavan ongelman muodostaa ympäristöluparatkaisuja suuntaavan yleisen ohjeistuksen ja linjausten puuttuminen. Tällä hetkellä eri viranomaisissa tehtävät ratkaisut voivat poiketa merkittävästikin toisistaan. Lainsäädännön soveltamiseen liittyvää ohjeistusta on saatu ympäristöministeriöltä varsin niukasti ja osittain vasta siinä vaiheessa, kun luparatkaisuja on jo jouduttu tekemään. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen mukaan lupaviranomaisten suuri määrä olisi edellyttänyt selkeää ohjausta säädösten soveltamisesta yleisellä tasolla. Ministeriöllä ei ole kuitenkaan ollut tähän läheskään riittäviä valmiuksia. Nyt käytäntö on ollut kirjavaa ja kohdellut toimijoita vaihtelevasti. Esimerkiksi laintulkinnat eivät ole kolmen ympäristölupaviranomaisenkaan välillä olleet samanlaisia. Kunnissa vaihtelut ovat vielä suurempia. Keski-Suomen ympäristökeskuksen mukaan ilmeisesti myös toiminnanharjoittajat odottavat ministeriöltä enemmän soveltamis- ja tulkintaohjeita voidakseen mm. tehdä päätöksiä investoinneista ja niiden ympäristölupaharkintaan liittyvistä toteuttamismahdollisuuksista. Uudenmaan ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että säädösten tulkintavaikeudet johtavat usein valituksiin.

Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan ministeriön toiminnan keskeisin ongelma on ollut haluttomuus tulkintaohjeiden antamiseen. Vaikka ministeriö ei voikaan antaa juridisesti velvoittavia ohjeita virkavastuulla toimivalle yksittäiselle viranomaiselle, voi se kuitenkin laatia linjauksia, jotka yhtenäistävät käytäntöä koko maassa. Keskusliitto on pitänyt selvänä, että nykyisessä tilanteessa (3 ympäristölupavirastoa, 13 alueellista ympäristökeskusta, 432 kuntien ympäristönsuojeluviranomaista), jossa myös ministeriö on ollut sangen haluton antamaan ohjeita lain soveltamisesta, merkittäviä linjaeroja päätöksissä on ilmennyt. Toiminnan harjoittajien näkökulmasta tämä on johtanut eriarvoiseen kohteluun maan eri osissa kulloisenkin lupaviranomaisen omaksumasta tulkintapolitiikasta riippuen. Myös oikeusturvan kannalta merkittävä päätösten ennustettavuus on näiden erojen takia kärsinyt. Päätösten epäyhtenäisyys johtaa myös usein valituksiin, joilla pyritään saavuttamaan tasavertainen kilpailuasema muihin vastaaviin toiminnanharjoittajiin nähden.

Myös Energiateollisuus on todennut, että lukuisten eri tason lupaviranomaisten olemassaolosta aiheutuu väistämättä hyvin samantyyppisten laitosten välille kirjavia lupaehtoja, mikä ei ole toiminnanharjoittajien oikeudenmukaisen kohtelun mukaista. Esimerkkinä Energiateollisuus on maininnut sen, että energiantuotannon polttolaitosten ympäristölupia käsittelevät sadat eri ympäristölupaviranomaiset. Ympäristösuojeluasetuksessa säädetään 5–10 MW:n laitokset hakemaan ympäristölupaa kunnilta, 50–300 MW:n laitokset hakevat lupaa alueellisilta ympäristökeskuksilta ja yli 300 MW:n

laitokset ympäristölupavirastoilta. Energiateollisuus on havainnut, että ympäristökeskukset antavat tiukempia lupamääräyksiä kuin kuntien lupaviranomaiset.

Ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n mukaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä on tukea ja edistää ympäristöhallinnon tehtävien hoitoa kunnissa. Suomen Kuntaliiton mukaan ympäristökeskuksen antama tuki kunnille on kuitenkin ollut usein puutteellista, mikä osaltaan johtuu resurssien riittämättömyydestä ja ohjemateriaalin puutteesta. Kuntaliiton tietojen mukaan jopa neuvonta-avun saanti ongelmatilanteissa on joissain tapauksissa ollut vaikeaa. Myös osa ympäristökeskuksista on todennut antamansa ohjauksen riittämättömäksi. Esimerkiksi Länsi-Suomen ympäristökeskuksen mukaan ympäristökeskuksilla ei ole kuntiin ohjaussuhdetta eikä ohjauksen antamiseen myöskään ole mahdollisuuksia nykyisillä resursseilla. Kuntien taholta on kiinnitetty huomiota kuntien ohjauksen ja koulutuksen selvään lisätarpeeseen.

### Lupapäätösten valvonta

Ympäristölupajärjestelmään keskeisesti kuuluva lupapäätösten noudattamisen valvonta kuuluu alueellisille ympäristökeskuksille ja kunnille. Kuntien ympäristönsuojeluhallinnon voimavaroja käsitelleen raportin (Suomen ympäristö 704/2004) mukaan lupavalvonta on suurimmassa osassa kuntia järjestämättä tai se on järjestetty puutteellisesti. Selvityksessä on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että lupavalvonnan ohjaava ja ennakoiva vaikutus on jäänyt toteutumatta.

Ympäristökeskusten suorittama valvonta on heikentynyt, kun voimavaroja on kohdennettu luparuuhkien purkamiseen. Osa valvontatehtävistä on jäänyt tekemättä jopa kokonaan. Ympäristökeskukset ovat tuoneet esille mm. sen, että aiempaa suurempi valvontakohteiden määrä olisi päinvastoin edellyttänyt valvontaresurssien lisäämistä. Valvonnan avulla saadaan hyödyllistä tietoa lupaharkintaan. Toiminnanharjoittajien osalta valvonnan puutteellisuus voi aiheuttaa ongelmia tilanteessa, jossa lupamääräysten toteutumattomuus käy ilmi vasta esim. muuttunutta toimintaa koskevan lupahakemuksen yhteydessä.

Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että valvontaa on viime aikoinakin pyritty parantamaan monin tavoin. Ministeriön mukaan valvonnan tehokkuutta ei voitane kuitenkaan oleellisesti parantaa lisäämättä samanaikaisesti voimavaroja.

### Lupajärjestelmän kehittäminen

Hyväksyessään uuden ympäristönsuojelulainsäädännön eduskunta edellytti mm., että hallitus seuraa lainsäädännön toimivuutta ja kehittämistarpeita ja sen perusteella tarvittaessa jatkaa lainsäädännön kehittämistä tavoitteena valtion viranomaisten käsittelemien lupa-asioiden kokoaminen yhteen viranomaiseen (EV 4/1999 vp).

Ympäristöministeriön mukaan kolmen lupaviranomaisen järjestelmää ei voida pitää tarkoituksenmukaisena niin hallinnon asiakkaiden kuin voimavarojen järkevän käytönkään kannalta. Järjestelmää on ministeriön mukaan kuitenkin vaikea saada niin selkeäksi, etteikö se aiheuttaisi käytännössä tulkinnanvaraisia tilanteita ja epäselvyyttä kulloinkin toimivaltaisesta lupaviranomaisesta. Kaikesta huolimatta viranomaisjärjestelmä on toiminut ministeriön mukaan olosuhteisiin nähden tyydyttävästi. Lupaviranomaisten määrään ja toimivaltasuhteisiin ei voida sanoa liittyneen sellaisia ongelmia, joista olisi ollut suoranaista haittaa luvanhakijoille tai muille asianosaisille.

Ympäristönsuojelun täytäntöönpanoa tarkastellut työryhmän (Suomen ympäristö 661/2003) mukaan uudistettu ympäristölupajärjestelmä on toiminut tyydyttävästi. Työryhmä esitti kuitenkin, että ympäristöministeriö asettaisi työryhmän tai toimikunnan selvittämään, missä laajuudessa ja millä aikataululla ympäristölupien käsittely voidaan siirtää alueellisilta ympäristökeskuksilta ympäristölupavirastoihin, ja tekemään tästä tarvittavat lainsäädäntö- ja muut ehdotukset. Ministeriön mukaan tässä vaiheessa ei kuitenkaan katsottu valmisteluelimen asettamiselle olleen edellytyksiä vaan pidettiin tarkoituksenmukaisempana puolueettoman asiantuntijaselvityksen

hankkimista valtion lupahallinnon kehittämisvaihtoehdoista.

Vuoden 2005 maaliskuussa valmistuneen selvitysmiehen raportin mukaan valtion ympäristölupahallinto toimisi asiantuntemuksen ylläpidon ja resurssien käytön kannalta tehokkaimmin keskitettynä valtakunnallisesti yhteen valtakunnalliseen viranomaiseen, jolla olisi tehtävien hoidon kannalta riittävä määrä alueellisia toimipaikkoja. Yhden lupaviraston mallissa eri toimipaikkojen välillä ei tarvittaisi alueellisia toimivaltarajoja, vaan lupa-asia olisi mahdollista panna vireille missä tahansa toimipaikassa. Asia käsiteltäisiin siinä toimipaikassa, jossa olisi kyseisen asian kannalta riittävät resurssit. Päätöksen tekisi valtion ympäristölupaviranomainen riippumatta siitä, missä toimipaikassa asiaa on käsitelty.

Selvitysmiehen mukaan kuntien ympäristölupahallintoa voitaisiin uudistaa siten, että pienten kuntien varsinaisia ympäristölupatehtäviä vähennettäisiin eri keinoin. Tehtävien vähentämisen yleisinä keinoina voisivat tulla kyseeseen lupakynnyksen nostaminen ja yleisten normien kehittäminen sekä muut ennakkovalvontajärjestelmän muutokset, kuten järjestelmän keventäminen esim. ilmoitusmenettelyjä kehittämällä. Erityisenä keinona pienissä kunnissa voisi tulla kyseeseen yhteistyön merkittävä lisääminen seutuyhteistyönä, kuntayhtyminä tai sopimusperusteiselta pohjalta. Tällöin vähäisemmin resursoiduissa kunnissa ei käsiteltäisi lainkaan varsinaisia ympäristölupa-asioita. Suurten kuntien osalta taas olisi harkittava lupatoimivallan yleistä ja erityistä lisäämistä.

Saaduissa selvityksissä lupaviranomaisten nykyistä määrää pidettiin usein liian suurena eikä pääsääntöisesti oltu tyytyväisiä nykyiseen kahden valtion lupaviranomaisen järjestelmään. Osa selvityksissä esitetyistä kehittämisajatuksista oli samansuuntaisia kuin selvitysmiehen esittämät. Kuitenkin myös muunlaisia vaihtoehtoja ja kehittämislinjauksia nostettiin esille. Sekä Elinkeinoelämän keskusliiton että Energiateollisuus ry:n mukaan toiminnanharjoittajien näkökulmasta Suomessa on liikaa eri tason lupaviranomaisia. Keskeisenä kielteisenä ja luvan hakijoiden oikeusturvaa heikentävänä vaikutuksena molemmat näkivät säädösten soveltamisen toisistaan poikkeavat tulkinnat.

Suomen Kuntaliiton mukaan toimivaltajaon tarkoituksenmukaisuus kunnan ja valtion välillä on otettava tarkasteluun ja tehtävä siihen tarvittavat muutokset. Toimivaltajaossa on otettava huomioon kuntien erilaisuus ja niiden käytettävissä oleva asiantuntemus. Toimivallan siirron kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten välillä tulisi olla nykyistä joustavampaa. Kuntaliiton mukaan kuntien asiantuntemus voitaneen turvata nykyistä paremmin kuntien yhteistyönä. Yhteistyön muodot voivat olla nykyisiä (kuntayhtymät, yhteislautakunnat), mutta myös kokonaan uudenlaisia malleja voitaisiin harkita, esim. jonkinlainen aluevironomaisjärjestelmä ja sen rahoitus valtion budjetin kautta aluearkkitehtijärjestelmän kaltaisella menettelyllä. Valtion hallinnon lupakäsittelyn keskittämiseen nykyistä enemmän lupavirastoihin tulee Kuntaliiton mielestä suhtautua varauksella. Kuntaliitto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kuntien ja valtion lupaviranomaisia saa etäännyttää toisistaan, ja siihen, että kunnan ympäristösuojeluviranomaisten resurssit ja tehtävät tulee saattaa tasapainoon.

Ympäristöministeriön mukaan tulevassa kehittämistyössä on tärkeää tarkastella viranomaisten toimivaltajakoa kokonaisvaltaisesti ja pyrkiä selkeisiin mutta samalla tarvittavan joustavuuden mahdollistaviin toimivaltaratkaisuihin. Valtion kahden lupaviranomaisen toimivaltasuhteita ei voida järjestää ilman, että samalla selvitetään valtion ja kunnan välisen toimivallanjaon tarkistamistarpeet ja -mahdollisuudet sekä lupien valvontaan liittyvät kysymykset. Aikataulullisesti lupajärjestelmän merkittävä kehittäminen on käytännössä mahdollista vasta nykyisen, vielä uuden lainsäädännön voimaanpanoon liittyvän luparuuhkan tultua puretuksi. Merkittäviä tuloksia voidaan ministeriön mukaan siten odottaa vasta vuosikymmenen loppupuolella.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# YMPÄRISTÖLUPAJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttaville toiminnoille tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Näitä toimintoja ovat esim. metsä-, metalli- ja kemianteollisuus, energiantuotanto, jätevedenpuhdistus, jätteiden käsittely sekä eläinsuojat ja kalankasvatus. Yleisperiaatteena on se, että vaativampien ympäristölupa-asioiden käsittely kuuluu valtion ympäristölupahallinnolle ja merkitykseltään vähäisempien asioiden käsittely kuntien ympäristölupaviranomaisille.

Ympäristölupajärjestelmä on keskeinen ympäristöpolitiikan ohjauskeino. Lupajärjestelmän vaikutukset ulottuvat laajalle ja niillä on suuri merkitys sekä toiminnanharjoittajille että kansalaisille. Lupamenettelyn piiriin kuuluu kaikkiaan n. 26 000 toimintoa ja sen kohteena on Suomen kilpailukyvyn kannalta tärkeitä teollisuudenaloja. Myös yksittäisillä hankkeilla voi olla suuri taloudellinen tai yhteiskunnallinen merkitys. Lisäksi järjestelmän toimeenpano vaatii valtiolta ja kunnilta resursseja.

Eduskunnan edellytyksen mukaisesti ympäristöministeriö on seurannut runsaat viisi vuotta voimassa olleen ympäristölupajärjestelmän toimivuutta ja parantanut järjestelmän ja sen toimeenpanon epäkohtia. Ympäristöhallinnossa on parhaillaankin vireillä tai suunnitteilla useita kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on kehittää lupajärjestelmää ja parantaa sen toimeenpanon tuloksellisuutta. Yleisellä tasolla lupajärjestelmän uudistamista on nyt arvioitu varsin positiivisesti niin ympäristön pilaantumisen ennalta ehkäisemisen kuin luvan hakijoiden kannalta. Tästä huolimatta järjestelmään ja sen toimeenpanoon nähdään edelleen liittyvän merkittäviäkin ongelmakohtia ja niillä haitallisia vaikutuksia myös luvan hakijoiden ja saajien toimintaedellytyksiin.

Valtiontilintarkastajat pitävät nykyistä ympäristölupajärjestelmää raskaana ja kalliina ohjauskeinona. Valtiontilintarkastajat pitävät perusteltuna nostaa luvanvaraisuuden kynnystä erityisesti sellaisten pienten toimintojen osalta, joita voidaan valvoa lupaa kevyemmillä menettelyillä, vaarantamatta kuitenkaan ympäristösuojelun tasoa tai haitankärsijöiden asemaa. Tämä vapauttaisi resursseja oleellisempien asioiden tarkasteluun, ja toiminnanharjoittajien kokemat mm. luvan hakemiseen ja lupakäsittelyn pituuteen liittyvät ongelmat vähenisivät. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että monet sellaiset toiminnot, joihin useissa EU-maissa ei tarvita lupaa, ovat luvanvaraisia Suomessa, minkä vuoksi ympäristölupia on määrällisesti paljon. Voidaan kysyä, onko tämä vaikuttanut jotenkin kielteisesti suomalaisten yritysten kilpailukykyyn tai jopa yritysten sijaintipäätöksiin. On kuitenkin muistettava, että ympäristölupajärjestelmällä on ollut tärkeä vaikutus Suomen ympäristönsuojelun korkeaan tasoon.

Lupajärjestelmän toimeenpanon keskeinen ongelma on lupaprosessin hitaus. Prosessi on voinut kestää jopa useita vuosia. Prosessin pitkä kesto on heikentänyt yritysten kilpailukykyä vaikeuttamalla liiketoiminnan suunnittelua ja investointipäätösten täytäntöönpanoa. Valtiontilintarkastajien mielestä lupaprosessin kokonaisaikaa hakemuksen jättämisestä lainvoimaisen päätöksen saamiseen on lyhennettävä merkittävästi.

Luparuuhkien purkamiseen osoitetuista lisäresursseista huolimatta hakemusten käsittelyajat ovat entisestään pidentyneet, eikä mm. uutta toimintaa tai toiminnan muutoksia koskevia lupia ole usein kyetty käsittelemään tavoitteeksi asetetuissa aikatauluissa. Luparuuhkien syntyyn on osaltaan vaikuttanut se, ettei valtion lupaviranomaisten työmäärää kyetty ennakoimaan oikein. Erot käsittelyajoissa herättävät puolestaan kysymyksen resurssien kohdentamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Muutoksenhaun osalta valtiontilintarkastajat pitävät huolestuttavana tapahtunutta kehitystä, jossa va-

litusten pitkät käsittelyajat ovat entisestään vain pidentyneet.

Yksi luvanhakijoiden oikeusturvaa heikentävä tekijä on hakijoiden epätasapuolinen kohtelu. Muun muassa erilaisten lainтulkintojen ja asiantuntemuksen tasoerojen vuoksi lupaviranomaiset antavat monenlaisista kehittämistoimista huolimatta edelleen erisisältöisiä päätöksiä samantyyppisissä asioissa. Näin ollen myös yritysten kilpailuolosuhteet ovat muodostuneet erilaisiksi. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi kiireellisesti selvittää, miksi lupaviranomaiset ja toiminnanharjoittajat ovat kokeneet yhdeksi järjestelmän toimeenpanon merkittävimmistä ongelmista ministeriön antaman ohjauksen puutteellisuuden. Samalla tulisi myös selvittää, mikä on ministeriön antaman ohjauksen tarve ja ryhtyä tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin.

Valtiontilintarkastajat pitävät perusteltuna sitä, että valtion lupaviranomaisten määrän vähentämistä yhteen viranomaiseen harkintaan vakavasti. Saaduissa selvityksissä ja suoritetussa arviossa muutosta on pidetty tarkoituksenmukaisena mm. asiantuntemuksen ylläpidon ja resurssien tehokkaamman käytön kannalta. Samalla tulisi pohtia myös kuntien ympäristölupahallinnon uudistamista ja toimivaltajaon tarkoituksenmukaisuutta. Keskeisenä kehittämiskohteena valtiontilintarkastajat pitävät kuntien ympäristölupatoiminnassa ilmenneiden ongelmien ratkaisemista. Useissa kunnissa ympäristölupatehtävien asianmukainen hoito ja nykyiset toimintaedellytykset näyttävät olevan selvässä ristiriidassa. Ongelmaa on syventänyt kuntien lupaviranomaisille annetun tuen riittämättömyys. Valtiontilintarkastajat korostavat, että tulevissa, mahdollisesti myös laaja-alaisemmissa uudistuksissa on lupajärjestelmän toimivuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää huolehtia siitä, että kaikilla lupaviranomaisilla on käytössään riittävät resurssit ja asiantuntemus.

# Syyttäjätoimen kehittäminen

Syyttäjälaitoksen kannalta 1990-luku toi mukanaan suuria muutoksia ja haasteita. Syyttäjien vastuu rikosvastuun toteuttamisesta on kasvanut, samalla kun oikeudenkäyntien suullisuus-, välittömyys- ja keskittämisvaatimukset ovat merkittävästi muokanneet oikeudenkäyntimenettelyjä. Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan käynnistyminen v. 1997 ja paikallissyyttäjien toiminnan eriyttäminen poliisi- ja ulosottotoimesta loivat puolestaan itsenäisen ja riippumattoman syyttäjälaitoksen, jolle on langennut korostettu vastuu rikosprosessin toimivuudesta esitutkinnasta oikeudenkäyntiin asti. Tämä on vaatinut toiminnan jatkuvaa kehittämistä ja muuttuvan toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin vastaamista.

Rikollisuus muuttui 1990-luvun aikana: vakavoitui, järjestäytyi ja kansainvälistyi. Perinteisten henki- ja omaisuusrikosten rinnalle ovat tulleet vaikeasti selvitettävät suuret huumausainerikokset ja talousrikokset. Nämä ovat vaatineet viranomaisilta aivan uutta yhteistyötä sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Valtiontilintarkastajat ovat vuoden 2005 aikana arvioineet syyttäjätoimen nykytilaa ja kehittämistä paikallissyyttäjien osalta. Tarkastelukohtina ovat syyttäjätoimen tuloksellisuus, organisoinnin tehokkuus ja resurssien kehitys suhteessa toimintaympäristön muutoksiin.

Valtiontilintarkastajat ovat tätä kertomusta laatiessaan perehtyneet laajasti talousrikollisuuteen, josta on laadittu oma kertomusosuutensa. Tätä täydentäen on tarkasteltu myös syyttäjien erikoistumista ja viranomaisten yhteistyötä vaikeasti selvitettävissä rikoksissa, kuten juuri laajoissa talousrikoksissa. Valtiontilintarkastajat ovat saaneet tätä kertomusosiota koskevat selvitykset ja lausunnot oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, Valtakunnansyyttäjävirastolta ja Suomen Syyttäjäyhdistykseltä.

Tämän kertomusosion on valmistellut tarkastusneuvos Kaj Laine ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 5.10.2005

## Toiminnan nykytila

Oikeusministeriö ohjaa syyttäjätointa normi- ja tulosohjauksen keinoin. Oikeusministeriön syyttäjätoimelle vuosiksi 2000–04 asettamat toiminnalliset tavoitteet koskivat sekä toiminnallista tehokkuutta että tuotoksia ja toiminnan laatua. Määrällisiä tavoitteita oli lisäksi asetettu käsittelyn joutuisuudelle, kuten keskimääräiselle käsittelyajalle ja pitkään avoinna olleiden asioiden määrälle.

Oikeusministeriön arvion mukaan vuosiksi 2000–04 talousarvioesityksessä asetettuja määrällisiä taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita ei kaikilta osin saavutettu.

Syyttäjälaitoksen vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan saavutettiin vuodeksi 2004 asetetut tavoitteet kokonaisuutena arvioiden hyvin. Keskeisessä ja nimenomaan oikeusturvan sisältöön vaikuttavassa esitutkintayhteistyössä poliisin kanssa oli kuitenkin parantamisen tarvetta.

**Taulukko 31. Syyttäjälaitoksen taloudellisuus ja tuottavuus v. 2000–04**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Taloudellisuus, €/ratkaisu** | 274,48 | 282,56 | 290,00 | 314,00 | 303,00 |
| **Tuottavuus, ratkaisuja/htv** | 160 | 165 | 168 | 160 | 171 |

Lähde: Valtakunnansyyttäjänvirasto

Ratkaistujen asioiden määrissä yhtä henkilötyövuotta kohti on ministeriön mukaan eri syyttäjäyksiköiden välillä varsin suuria eroja.

Taloudellisuuden ja tuottavuuden mittaamiseen liittyy Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan vielä ongelmia. Käytössä olevat mittarit ovat viraston mielestä liian karkeita eivätkä anna kaikilta osin oikeata kuvaa. Toiminnan tehostamisen ongelmat liittyvät keskeisesti syyttäjälaitoksen nykyiseen hajanaiseen organisaatioon. Paikallisessa syyttäjätoimessa hallintotyö hajautuu useisiin yksikköihin tehottomalla tavalla. Työmääriä ei käytännössä voida riittävästi tasata yksikköjen kesken, eikä syyttäjien erityisasiantuntemusta voida hyödyntää riittävän tehokkaasti.

Sisäasiainministeriön mukaan syyttäjätoimen painotuksissa ja seurannassa on korostettava riittävästi myös rikosten yhteiskunnallista vahingollisuutta ja tämän huomioon ottamista syyttäjän toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa. Vaarana on, että yksittäisten syyttäjien työpanos muutoin ohjautuu tavanomaisten asioiden hoitamiseen vaativien ja yhteiskunnallisesti tärkeiden asioiden kustannuksella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkisti 8.10.2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toimintaa koskeneen tarkastuskertomuksen (62/2003). Tarkastuksen yhteydessä suoritettu tilastollisen tuloksellisuustiedon analyysi antoi viitteitä siitä, että vasta riittävän suuri eli yli 20 paikallissyyttäjän yksikkö olisi muita tehokkaampi tuottavuusluvuilla mitattuna.

### *Työmäärät*

Syyttäjälaitoksen perustehtävän, lainkäytöllisten ratkaisujen ja juttujen ajamisen suoritteet ovat syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan lisääntyneet ilman resurssilisäyksiä. Samalla on juttukannasta aiempaa suurempi osa viety tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ratkaisutehoa ovat toimintakertomuksen mukaan nostaneet yhteistoiminta-alueiden sisällä tapahtuneet asioiden siirrot yksiköiden kesken, jolloin syyttäjien työmääriä on voitu tasata.

Saapuneita asioita on ollut aiempaa enemmän. Vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan syyttäjille saapui vajaat 88 000 asiaa, mikä oli n. 5 700 asiaa (6,9 %) enemmän kuin v. 2003. Asiamäärän kasvu vastaa sitä asiamäärää, jota esim. Keski-Uudenmaan yhteistoiminta-alueella on vuodessa käsitellyt 20 syyttäjää ja 12 toimistohenkilöä.

Asiamäärien kasvu oli melko tasaista kaikilla yhteistoiminta-alueilla. Se oli suurin Satakunnan ja pienin Pohjois-Karjalan yhteistoiminta-alueella. Saapuneet asiamäärät ylittivät tulosneuvottelujen pohjana olleet arviot kaikilla muilla yhteistoiminta-alueilla paitsi Pohjois-Karjalan ja Lapin yhteistoiminta-alueilla. Yhteistoiminta-alueiden sisällä tapahtuneet juttujen siirrot koskivat koko maassa n. 2,1 %:a jutuista. Kun tämä luku oli Pohjois-Karjalassa 0,6 % v. 2004, niin se oli Länsirannikon alueella jopa 10,2 %. Vaikka tilastot eivät välttämättä olekaan täysin vertailukelpoisia, ne osoittavat työmäärien tasaamisen suurta tarvetta ainakin eräillä alueilla.

Tilastoinnissa syyttäjälaitokselle tulevat asiat jaotellaan tavanomaisiin, erittelemättömiin ja vaativiin rikosasioihin. Vuonna 2004 saapuneista asioista 58 500 oli tavanomaisia, 26 150 erittelemättömiä ja 3 133 vaativia rikosasioita. Tavanomaisissa ja vaativissa rikosasioissa oli edellisvuoteen verrattuna runsaan 10 %:n nousu. Vaativat rikosasiat sitovat noin kolmanneksen syyttäjien työvoimasta, joten näiden rikosasioiden määrän nousu työllistää syyttäjälaitosta huomattavasti. Kaikkein vaativimmista rikosasioista talousrikosasiat muodostavat huomattavan suuren osan.

Syyttäjät ratkaisivat v. 2004 hiukan yli 87 100 asiaa eli n. 6 100 asiaa (7,6 %) enemmän kuin edellisenä vuonna. Käräjäoikeudessa päättyneiden asioiden määrä lisääntyi lähes 5 000 asialla (7,6 %) ja syyttäjällä päättyneiden asioiden määrä n. 1 150 asialla. Syyttäjät siirsivät n. 67 000 asiaa käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Tämä oli lähes 5 300 asiaa eli 8,6 % enemmän kuin edellisenä vuonna.

Näiden tulosten valossa syyttäjät päätyivät aiempaa useammin syytteen kannalle sekä asiamäärissä että vastaajien määrissä mitattuna. Valtakunnansyyttäjänvirastosta saadun selvityksen mukaan syyteprosentti vaihteli yhteistoiminta-alueittain Länsirannikon 51,4 %:sta Helsingin 65,2 %:iin. Koko maan keskiarvo oli 59,7 %.

Tulosneuvotteluissa asetettu tavoite ratkaistuille asioille ylittyi koko maassa 3 379

asialla (4,1 %). Kaksitoista yhteistoiminta-aluetta saavutti tältä osin asetetut tavoitteet. Nämä ratkaisivat myös edellisvuoteen verrattuna enemmän asioita. Neljä aluetta ratkaisi vähemmän asioita kuin edellisenä vuonna eikä saavuttanut asetettuja tavoitteita. Yksi alue ratkaisi selvästi enemmän asioita kuin edellisenä vuonna, mutta ei kuitenkaan saavuttanut kokonaan asetettua tavoitetta.

Syyttämättä jättämistä koskevia päätöksiä tehtiin 26 100 vastaajan osalta, eli syytettä vaille jäi n. 2 300 vastaajaa (9,7 %) enemmän kuin edellisenä vuonna. Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan tämä on ollut oikeansuuntaista. Virasto on aiemmin huomauttanut, että joissain tilanteissa on käytetty eräitä muita päätösperusteita, vaikka olisi pitänyt käyttää juuri syyttämättä jättämistä. Tilastollinen nousu saattaa siis tässä osittain selittyä tilastointitavan muutoksella.

Prosessuaalisilla perusteilla (ei rikos, ei näyttöä, vanhentunut, ei syyteoikeutta) syyttämättä jättäminen lisääntyi yli 2 100 päätöksellä (11,9 %). Tämä vaihteli merkittävästi yhteistoiminta-alueittain. Kun koko maan keskiarvo oli 18,0 % v. 2004, se oli Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan Helsingissä 13,6 % ja Lapissa 22,3 %. Erityisesti vanhentumisen perusteella jätettiin syyttämättä 650 vastaajaa v. 2002, 625 vastaajaa v. 2003 ja 739 vastaajaa v. 2004.

Seuraamusluonteisten (perusteena nuoruus, kohtuus, konkurrenssi) syyttämättäjättämispäätösten määrä nousi 160 päätöksellä (2,8 %). Yhteistoiminta-alueittain tarkasteltuna on tätäkin syyttämättäjättämismahdollisuutta käytetty verrattain vaihtelevasti. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan keskimääräinen seuraamusluontoinen syyttämättäjättämisosuus oli v. 2004 koko maassa 5,2 %, mutta Etelä-Pohjanmaalla 2,8 % ja Pohjois-Karjalassa 10,0 %.

### *Syyteharkinta-ajat*

Syyttäjäntoimen joutuisuuden mittareina käytetyissä syyteharkinta-aikaa koskevissa tunnusluvuissa ei v. 2000–04 ministeriön mielestä tapahtunut olennaisia muutoksia. Huolestuttavaa on kuitenkin avoinna olevien asiamäärien kasvu.

Oikeusministeriön mukaan juttukannan koostumus vaihtelee huomattavasti alueittain. Jonkin syyttäjäyksikön tai yhteistoiminta-alueen syyttämättäjättämiskäytännön arvioiminen edellyttää juttujen laadun huomioon ottamista.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan keskimääräisen syyteharkinta-ajan tavoite (1,6 kk) saavutettiin koko maan osalta. Vaativien, paljon aikaa vievien rikosasioiden vuoksi on syyttäjälaitoksessa kuitenkin arvioitu keskimääräisen syyteharkinta-ajan pitenevän hieman.

**Taulukko 32. Syyteharkinnan käsittelyajat v. 2001–04**

| Syyteharkinta-asian käsittelyaika | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Alle 1 kk** | | | | | |
| | **määrä** | 51 542 | 49 202 | 50 452 | 55 573 |
| | **osuus, %** | 58,1 | 58,5 | 61,7 | 62,9 |
| **1—6 kk** | | | | | |
| | **määrä** | 29 650 | 28 612 | 25 370 | 26 823 |
| | **osuus, %** | 33,4 | 34,0 | 31,1 | 30,4 |
| **6—12 kk** | | | | | |
| | **määrä** | 5 951 | 5 213 | 4 998 | 4 886 |
| | **osuus, %** | 6,8 | 6,2 | 6,1 | 5,5 |
| **Yli 1 v** | | | | | |
| | **määrä** | 1 618 | 1 111 | 946 | 1 058 |
| | **osuus, %** | 1,8 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| **Yhteensä** | | | | | |
| | **määrä** | 88 761 | 84 138 | 81 766 | 88 340 |
| | **osuus, %** | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Niistä yli 6 kk** | | | | | |
| | **määrä** | 7 569 | 6 324 | 5 944 | 5 944 |
| | **osuus, %** | 8,5 | 7,5 | 7,3 | 6,7 |

Lähde: Valtakunnansyyttäjänvirasto

Merkille pantavaa on alle kuukauden syyteharkinta-ajan vievien rikosasioiden suuri määrä ja sen osuuden kasvu sekä myös yli 6 kuukautta ja yli vuoden kestävien asiamäärien kehitys. Tavoitteista huolimatta viimeksi mainitut eivät ole lukumääräisesti sanottavasti vähentyneet viime vuosina. Toimintakertomuksen mukaan on jatkossa keskityttävä vielä nykyistä enemmän vanhimpien rikosasioiden käsittelyn jouduttamiseen. Rikosketjuajattelun mukaisesti käsittelyjärjestyksessä tulee yhä selvemmin ottaa huomioon todistelullisten ja rikoksen vakavuuteen liittyvien seikkojen ohella kansalaisnäkökulman mukainen kokonaiskäsittelyaika.

Erityisenä tavoitteena on ollut käsittelyn nopeuttaminen nuorten tekemissä rikoksissa. Tämä on toteutunut oikeusministeriön käsityksen mukaan kokonaisuutena kohtuullisen hyvin, joskin paikallisia eroja on.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan tavoitteena on olennaisesti lyhentää nuorten tekemien rikosten käsittelyaikoja erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa näiden rikosten kokonaiskäsittelyaika on pitempi kuin projektin laajentumisvaiheen paikkakuntien kokonaiskäsittelyajan mediaani eli 72,5 vrk. Varsinaiseen tavoitteeseen pääsi 19 paikallisyksikköä. Kokonaiskäsittelyajan mediaani oli 31 syyttäjäyksikössä 90–120 vrk.

Toimintakertomuksen mukaan on ilmeistä, että suurin osa näiden juttujen kokonaiskäsittelyajasta kuluu esitutkinnassa ja sovittelu pidentää kokonaiskäsittelyaikaa entisestään. Syyttäjillä on hyvin vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa asiaan liittyvien muiden viranomaisten käsittelyaikoihin.

### *Laadulliset kehittämistavoitteet*

Syyttäjien ratkaisutoiminnan oikeudellisen laadun arvioinnista ei syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan voida esittää varsinaisia numeerisia mittareita. Valtakunnansyyttäjänviraston seurannassa ja kanteluasioissa sekä koulutuksessa tehtyjen havaintojen perusteella ratkaisujen oikeudellinen laatu on edelleen varsin korkea. Myös sidosryhmäpalaute on ollut pääosin positiivista ja esim. korkeimman oikeuden myöntämien valituslupien suhteellinen osuus syyttäjien hakemuksista on selvästi korkeampi kuin muiden asianosaisten hakemuksista.

Syytteiden hylkäys on 2000-luvulla pysynyt vakaana. Valtakunnalliset hylkäysosuudet olivat 4,4 % v. 2000, 4,3 % v. 2001, 4,3 % v. 2002 ja 4,6 % v. 2003. Vuoden 2004 lukua ei ole vielä käytettävissä. Syytteiden hylkäysprosentit ovat syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan pidemmällä aikavälillä laskeneet.

Sisäasiainministeriön mukaan syytteiden hylkäysprosentin ja erityisesti sen alhaisuuden osalta on asiaa arvioitava myös rikosprosessin eri vaiheisiin liittyvän näyttöasteen kannalta. Jos syytteiden hylkäysprosentti on kovin alhainen, syytekynnys on saattanut nousta liian lähelle tuomitsemiskynnystä. Oikean syytekynnyksen tason määritteleminen vaatii kuitenkin laajempaa keskustelua.

Paikallissyyttäjien päätöksistä jättää syyttämättä kannellaan Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Näihin kanteluihin annetuissa Valtakunnansyyttäjänviraston ratkaisuissa on muutettujen päätösten suhteellinen osuus pysynyt samana. Seurannassa on huomiota pyritty kiinnittämään mm. siihen riskiin, että vaikeassa resurssitilanteessa päätöksiä syytteen nostamatta jättämisestä mahdollisesti tehtäisiin vailla riittäviä oikeudellisia perusteita voimavarojen säästämiseksi.

### *Resurssit*

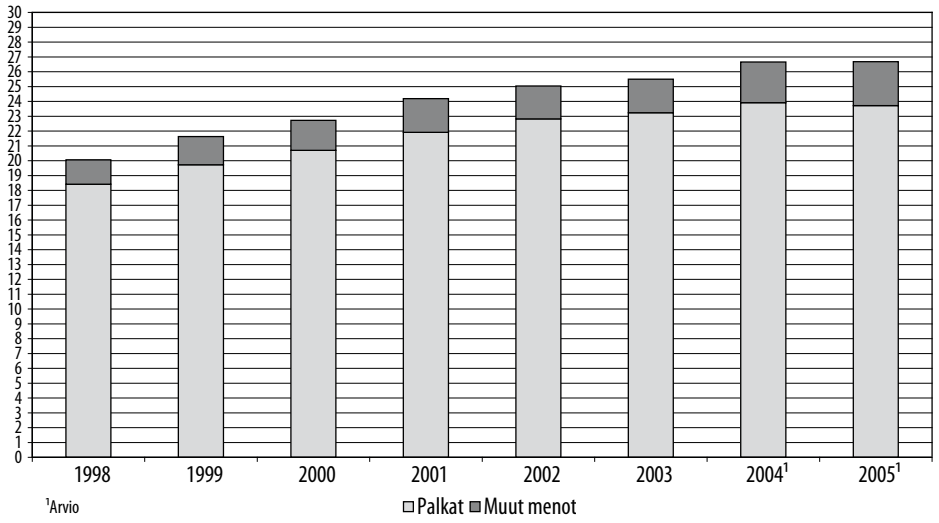
Syyttäjälaitoksen toimintamenot kehittyivät v. 2000–04 seuraavasti:

**Taulukko 33. Syyttäjälaitoksen toimintamenot v. 2000–04, milj. €**

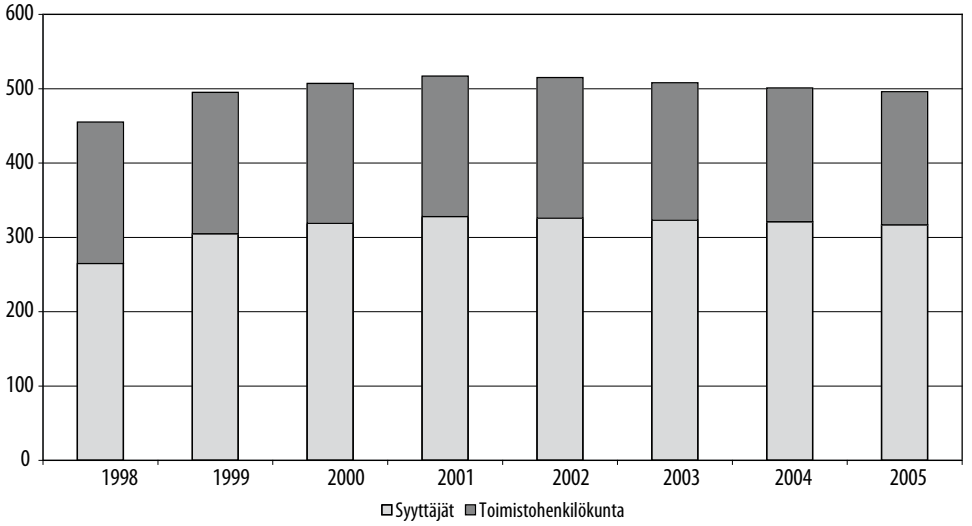
| | |
|---|---|
| **2000** | 25,0 |
| **2001** | 26,8 |
| **2002** | 27,8 |
| **2003** | 29,2 |
| **2004** | 30,1 |

Lähde: Oikeusministeriö

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan toimintamenojen vajaan miljoonan euron nousu vuodesta 2003 vuoteen 2004 on johtunut siitä, että nykyisin tietohallinnon menot budjetoidaan myös syyttäjälaitoksen toimintamenoihin, kun ne budjetoitiin erikseen vuoteen 2002 saakka. Helsingin uuden oikeustalon valmistuminen lisäsi toimitilakustannuksia, ja määrärahan muu nousu johtui ensisijaisesti VES:in mukaisista palkantarkistuksista.




**Kuvio 22. Toimintamäärärahojen kehitys syyttäjälaitoksen paikallisyksiköissä 1998–2005, milj. €
(lähde: Valtakunnansyyttäjänvirasto)**




**Kuvio 23. Henkilötyövuosien määrät syyttäjälaitoksen paikallisyksiköissä v. 1998–2005
(lähde: Valtakunnansyyttäjänvirasto)**

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan paikallissyyttäjiä oli v. 2001 enimmillään 328. Sen jälkeen heidän lukumääränsä on ollut laskussa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että henkilöstömäärästä v. 2000–04 ei ole esitettävissä täysin yhdenmukaisin perustein laskettuja lukuja, koska todellisen henkilötyövuosimäärän laskentaperusteita on täsmennetty mm. määräaikaista henkilökuntaa koskevilta osin.

Syyttäjälaitoksen vuoden 2004 toimintakertomuksen mukaan paikallisissa syyttäjäyksiköissä tehtiin v. 2004 yhteensä 509 henkilötyövuotta. Tästä oli syyttäjien osuus syyttäjiä 325,21 ja toimistohenkilökunnan 183,64 henkilötyövuotta.

Koko maassa oli 61 johtavaa kihlakunnansyyttäjää, joista 16 samalla toimi yhteistoiminta-alueen päällikkönä. Päätoimisina talousrikossyyttäjinä toimi v. 2004 yhteensä 22 kihlakunnansyyttäjää ja kaksi valtionsyyttäjää. Vastaavasti päätoimisina huumesyyttäjinä toimi 7 kihlakunnansyyttäjä ja yksi valtionsyyttäjä. Maassa oli yhteensä 61 avainsyyttäjää, jotka jakaantuivat yhdeksälle eri avainsyyttäjäalueelle (talousrikokset, huumausainerikokset, ympäristörikokset, työrikokset, virka- ja sotilasrikokset, tietotekniikkarikokset, naisiin ja lapsiin kohdistuvat rikokset, kansainväliset asiat sekä prosessioikeusasiat).

### Syyttäjien työnkuvan muutokset

Syyttäjien ydintehtävät laajenivat tuntuvasti uuden rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn tultua alioikeuksissa voimaan 1.10.1997, samoin kuin myös 1.5.1998 voimaan tulleen hovioikeusmenettelyn uudistuksen myötä. Syyttäjällä on käytännössä kokonaisvastuu rikosasian asianmukaisesta selvittämisestä ja käsittelystä esitutkinnasta aina lainvoimaiseen tuomioon saakka. Tässä tehtävässään syyttäjä on korostetun itsenäinen.

Ministeriön mukaan v. 2000–04 ei tapahtunut sellaisia lainsäädäntö- tai muita uudistuksia, joilla olisi ollut merkittävä vaikutus syyttäjien asemaan ja työmääriin. Ongelmakäyttäjien hoitoonohjaus sekä ensimmäistä kertaa huumausaineiden käyttörikoksista kiinnijääneiden alle 18-vuotiaiden puhuttelu ovat uusia hummausainerikoksiin liittyviä tehtäviä. Tällä hetkellä ei ministeriön mukaan ole vielä käytettävissä luotettavia tilastotietoja hoitoon ohjattujen ja puhuteltujen määristä.

Ministeriö viittaa myös Rikosprosessin tarkistamistyöryhmän marraskuussa 2003 valmistuneeseen mietintöön (OM:n työryhmämietintöjä 2003:11). Siinä ehdotettiin kirjallisen summaarisen rikosprosessin käyttöön ottamista tunnustetuissa teoissa, joista säädetty rangaistus olisi enintään kaksi vuotta vankeutta. Tätä koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle (HE 271/2004 vp). Ministeriön mukaan kirjallisen prosessin käyttöönoton vaikutuksia syyttäjien työmäärään ja näin saatavia resurssisäästöjä on vielä mahdotonta arvioida luotettavasti. Hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu, että uudistus toteutuessaan säästäisi laskentatavasta riippuen syyttäjien työpanosta 9–15 vuosittaisen työmäärän verran. Lisäksi säästyisi etukäteisperehtymiseen kuluvaa työaikaa 2–4 henkilötyövuoden verran.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan syyttäjälaitoksen resurssit on alimitoitettu suhteessa nykyisen lainsäädännön syyttäjille asettamiin vaatimuksiin. Esimerkiksi resurssipulan johdosta laajoissa jutuissa ei tavoitteista huolimatta ole voitu juurikaan käyttää kahta tai useampaa syyttäjää. Syyttäjien työmäärä lisääntyi paljon, kun syyttäjälle lankesi vastuu koko jutun etenemisestä. Uudistus siirsi merkittävän osan tuomioistuimella pääkäsittelyssä olleista tehtävistä syyttäjälle, ja tuomioistuimelle jäi vain vastuu prosessijärjestyksestä ja vastaajan oikeusturvasta.

Hovioikeusuudistus on viraston mukaan aiheuttanut syyttäjäpuolella lisäresurssitarvetta vasta viiveellä. Oikeusministeriön tuoreimpien tietojen mukaan vuoden 2005 ensimmäisen puolivuotisjakson aikana pääkäsittely järjestettiin neljäsosassa jutuista. Seulontamenettelyn käytön hovioikeuksissa piti helpottaa syyttäjän lisääntynyttä työtä hovioikeuksissa, mutta lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösten johdosta seulontaa ei voi suorittaa alun perin tarkoitetulla tavalla. Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n

muuttamisesta (HE 87/2005 vp), jolla lisättäisiin hovioikeuksien mahdollisuutta seuloa käsiteltäviä asioita.

Viimeaikaisten toteutuneiden työnkuvan muutosten osalta virasto viittaa sotilasasioiden syyttämisen siirtymiseen kihlakunnansyyttäjille v. 2001, syyttäjien tehtävien lisääntymiseen huumausainerikoksia koskevan uuden lainsäädännön nojalla ja poliisirikosten tutkinnanjohtajuuden kaksinkertaistumiseen vuodesta 2000 vuoteen 2004 (682 kpl). Lisätyötä on myös aiheuttanut eurooppalaiseen pidättämismääräykseen liittyvä, 1.1.2004 voimaan astunut kansallinen lainsäädäntö, jonka käytännön toimeenpanossa syyttäjällä on keskeinen rooli.

Nuorisorangaistukseen ja nuorten tekemien rikosten nopeutettuun käsittelyyn liittyneet alueelliset kokeilut vuodesta 2000 lähtien ovat viraston mukaan myös lisänneet syyttäjien työtä. Nuorisorangaistus on sittemmin otettu pysyvään käyttöön vuoden 2005 alusta.

Oman haasteensa asettaa myös kansainvälistyvän huume- ja talousrikollisuuden lisääntyminen. Tämä rikollisuus ei rajoittune vain kahden valtion välisiin tapahtumiin, vaan todennäköisesti rikoksia tullaan tekemään useamman valtion välillä. Rikoksilla saatua hyötyä, samoin kuin todisteita, pyritään siirtämään ulkomaille, jolloin menettämisseuraamuksen ja näytön turvaaminen on haaste pääkäsittelyyn valmistautuvalle syyttäjälle.

Koska esitutkinnan tehtävä on valmistella rikosasia pääkäsittelykuntoon, joutuvat syyttäjät Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan entistä enemmän osallistumaan esitutkintavaiheessa rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen tai oikeusapupyyntöjen laatimiseen. Euroopan unionin välisessä toiminnassa kansainväliseen rikosoikeudenhoitoon liittyvät yhteydenotot tulee pääsääntöisesti tehdä suoraan toimivaltaiselta viranomaiselta toiselle, jolloin syyttäjien on omaksuttava suoran toiminnan periaate ja kyettävä kommunikoimaan vierailla kielillä. Euroopan unionin uudet instrumentit ovat johtaneet ja tulevat johtamaan siihen, että toimivalta, joka aiemmin oli myös esitutkintaviranomaisilla, on nyt yksin syyttäjällä.

Työnkuvan muutosten osalta oikeusministeriö viittaa myös syyttäjäyksiköiden sihteerien tehtävien muuttumiseen. Heille on siirretty haastehakemusten valmistelutehtäviä erityisesti tavanomaisissa jutuissa. Tämä on vapauttanut syyttäjäresursseja vaativien rikosasioiden käsittelyyn. Eräissä yksiköissä sihteerit valmistelevat yli puolet haastehakemuksista.

Suomen Syyttäjäyhdistyksen mielestä syyttäjien resurssit eivät ole riittävästi seuranneet syyttäjien työnkuvan ja vastuun laajentumista. Vaativiin syyteasioihin paneutuvia syyttäjiä on aivan liian vähän. Lainsäädännöllisten ja organisatoristen syiden vuoksi tavanomaisrikollisuuteen käytetään juttujen laatuun nähden liikaa aikaa ja vaivaa. Näihin asioihin puuttumalla olisi Syyttäjäyhdistyksen mielestä mahdollista kattaa vähintäänkin huomattava osa lisäresurssitarpeista.

Yhdistyksen mielestä olisi välttämätöntä kiireellisesti siirtyä kirjalliseen menettelyyn yksinkertaisissa, myönnetyissä rikosasioissa. Rikosasioiden käsittelyssä hovioikeuksissa tulisi myös saada käyttöön tehokas seulontamenettely.

### *Viranomaisten yhteistyön lisäämistarve*

Oikeusministeriön mukaan rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistus on korostanut syyttäjän asemaa ja esitutkintayhteistyön merkitystä erityisesti vaativissa asioissa ja oikeuskäsittelyssä. Painopiste on siirtynyt esitutkinnan alkuvaiheisiin. Ministeriö korostaa, että riittävän aikainen esitutkintayhteistyö on tärkeää erityisesti kansainvälisissä huume- ja talousrikosjutuissa. Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen yhteistoiminta myös oikeudenkäyntien järjestelyissä on korostunut. Laajoissa jutuissa syyttäjällä on keskeinen osuus oikeudenkäyntiin liittyvissä aikataulujärjestelyissä esitutkintaviranomaisten ja käräjäoikeuden kanssa.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan esitutkinnassa tapahtuva yhteistyö ja syyttäjän rooli objektiivisuuden valvojana ja pääkäsittelyn valmistelijana ei ole kaikilta osin selvä poliisille sen paremmin kuin kaikille syyttäjillekään. Vaikka rikosprosessin uudistus on lisännyt huomattavasti yhteistoimintaa poliisin kanssa ja jossakin määrin myös tuomioistuimen kanssa, yhteistoiminta ei ole vielä lainsäätäjän tarkoittamalla tasolla.

Syyttäjäyhdistyksen mukaan nykyinen työtilanne, erikoissyyttäjiä lukuun ottamat-

ta, ei anna mahdollisuuksia olennaiseen esitutkintayhteistyön lisäämiseen.

Esitutkintayhteistyön parantaminen on ollut useina vuosina syyttäjälaitoksen laadullisena tulostavoitteena. Vuonna 2002 tavoitteena oli laajojen asiakokonaisuuksien rikosprosessuaalisen käsittelyn tehostaminen, joka pohjautui Valtakunnansyyttäjän v. 2000 asettaman Syyttäjän prosessitoimien kehittämistyöryhmän työhön. Valtakunnansyyttäjänviraston tavoitteena on erityisesti vakavan rikollisuuden osalta edelleen tehostaa esitutkintayhteistyötä. Tavoitteena on saumaton tekijäkeskeinen esitutkintayhteistyö jo tutkintasuunnitelmasta alkaen.

Vuonna 2000 on perustettu pysyvä poliisin ja syyttäjän yhteistyötä käsittelevä neuvottelukunta. Siihen kuuluvat edustajat sisäasiainministeriöstä, keskusrikospoliisista ja Valtakunnansyyttäjänvirastosta. Neuvottelukunnan toiminnan lähtötavoitteena on ollut laatia suosituksia kulloinkin ajankohtaisista yhteistyökysymyksistä. Neuvottelukunta on käsitellyt mm. esitutkintalain 15 §:n mukaista poliisin ja syyttäjän yhteistyötä, poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten esitutkintaa, syyttämättäjättämiskäytäntöä huumausainerikoksissa, todistajan suojelua, turvatoimia tuomioistuimissa ja epäsovinnaisia tutkintamenetelmiä.

Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö asettivat 2.8.2001 yhteisen työryhmän selvittämän rikosasioiden käsittelyn tehostamiseen liittyviä ongelmia ja tekemään ehdotuksia asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Työryhmä on asetettu toistaiseksi, ja sen toimintaa johtaa vuoden 2005 keväästä lähtien oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston osastopäällikkö. Työryhmä pyrkii viranomaisyhteistyötä tiivistämällä lyhentämään rikosasioiden käsittelyn kokonaiskestoa ja vähentämään sen kokonaiskustannuksia asianosaisten oikeusturvan takeita kuitenkaan vaarantamatta.

Työryhmän työn alkuvaiheessa suoritettiin kyselytutkimus rikosasioiden kokonaiskäsittelyaikaan vaikuttavien eri hankkeiden ja käytännössä havaittujen rikosasioiden käsittelyn nopeuttamisen ja muun tehostamistarpeen selvittämiseksi. Kyselyn vastausten mukaan organisaatioiden ja työkäytäntöjen yhteensovittamisessa voi olla kyse juttujen etenemisen yleisestä ohjailusta, eri viranomaisten tietojärjestelmien yhteensovittamisesta, toisen viranomaisen toimivaltuuksien hyödyntämisestä tai jopa eräänlaisesta toisen viranomaisen lukuun toimimisesta, esim. syyttäjän haastaessa ja kootessa käräjäpäivän.

Työryhmän aloitteesta on luotu pysyvä keskusteluyhteys oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tulostavoitteiden asetannassa. Taustalla oli työryhmän havainto siitä, että näiden toimijoiden strategiseen suunnitteluun ja tulosohjausprosessiin ei ollut rikosketjumielessä siihen asti juuri kiinnitetty huomiota.

Sisäasiainministeriön mielestä talousrikostorjunta on hyvä esimerkki toiminnasta, jolle on luotu poliisi- ja syyttäjätoimen yhteiset painopistealueet ja tavoitteet. Toinen esimerkki on pääkaupunkiseudulle perustettu talousrikosten esikäsittely -yksikkö. Yhteistyön myötä esitutkinta on ollut tuloksellisempaa, ja v. 2004 poliisi tutki enemmän talousrikosasioita kuin koskaan aiemmin.

Sisäasiainministeriö huomauttaa kuitenkin, että yhden viranomaisen toiminnan tehostaminen voi olla koko rikosprosessin kannalta tarkoituksetonta, jos asioiden eteneminen pysähtyy tai olennaisesti hidastuu seuraavassa viranomaisvaiheessa. Tämän vuoksi tulisi konkreettiset lisäpanostukset suunnata rikosprosessin kaikkiin vaiheisiin.

Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö ovat kehittäneet tietojärjestelmiään omalla tahollaan. Tästä on ollut etua esim. tietoturvan kannalta mutta myös eräitä haittoja, lähinnä yhteensopivuusongelmia. Ministeriöt ovat nyt kehittämässä erityisesti poliisin ja syyttäjien mahdollisuuksia hyödyntää toistensa tietoja. Valtakunnansyyttäjänvirastosta saadun tiedon mukaan tietojen vaihto eri viranomaisten kesken on toimivaa.

Ministeriöt asettivat v. 2002 oikeudellisten toimintaprosessien tehostamiseksi, päällekkäisen työn vähentämiseksi ja asiakaspalvelun parantamiseksi erityisen ohjausryhmän. Sen tehtävänä on mm. poliisin ja oikeuslaitoksen tietojenkäsittelyn yhteensovittaminen. Työryhmän toimesta on toteutettu mm. poliisin ja ulosoton kyselyoikeus vankirekisteriin ja syyttäjän käyttöoikeudet poliisin Patja-tietojärjestelmään.

Kehittämistyön uusia kohteita ovat mm. etsintäkuulutusrekisterin ja sakkolaskurin

tiedonsiirron ja yhteiskäytön laajentaminen, rikesakko- ja rangaistusvaatimusjärjestelmien yhteiskäytön kehittäminen sekä syyttäjien Schengen-järjestelmää koskevien käyttöoikeuksien luominen.

Valtakunnansyyttäjä ja poliisiylijohtaja ovat 16.3.2005 käynnistäneet laajan hankkeen koskien poliisin ja syyttäjälaitoksen esitutkintayhteistyön kehittämistä. Hanke tähtää tiiviimpää esitutkintayhteistyöhön ja sitä kautta laadukkaampaan rikosasioiden pääkäsittelyjen valmisteluun.

### Organisaation kehittäminen

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyisten syyttäjäyksikköjen pieni koko sekä asiamäärien ja henkilöstön epätasainen jakautuminen heikentävät syyttäjälaitoksen toiminnan kokonaistehokkuutta. Myöskään toimistohenkilökunnan työpanos ei ole kaikilta osin tehokkaassa ja tarkoituksenmukaisessa käytössä.

Nykymuotoisen syyttäjälaitoksen aloittaessa toimintansa 1.12.1996 syyttäjäyksikköjä oli yhteensä 76. Vuoden 2005 alusta niiden määrä laski 64:een. Vuoden 2003 alusta perustettiin 16 yhteistoiminta-aluetta, jolloin ainoastaan Helsingin ja Ahvenanmaan syyttäjäyksiköt jäivät yhteistoimintajärjestelyjen ulkopuolelle. Nykyisen organisaation ongelmia ja kehittämistarpeita on selvitetty oikeusministeriön asettamassa Syyttäjälaitoksen rakenne- ja resurssityöryhmässä, jonka välimietintö (OM, Lausuntoja ja selvityksiä 2005:2) valmistui 31.1.2005 ja lopullinen mietintö (OM, Lausuntoja ja selvityksiä 2005:17) 30.4.2005.

Oikeusministeriö pitää syyttäjälaitoksen uudistamista välttämättömänä. Resurssien käyttöä ja toimintaa ei voida käytännössä parhaalla tavalla tehostaa yhteistoimintajärjestelyillä. Ministeriö ja Valtakunnansyyttäjänvirasto yhtyvät molemmat toimikunnan esityksiin organisatorisista muutoksista selkeine toimivaltasäännöksineen.

Syyttäjäyhdistys painottaa, että organisaatiouudistus voi onnistua ja saavuttaa tavoitteet ainoastaan, jos uudistukset valmistellaan huolellisesti. Vielä ei valmistelujen nykytila anna mahdollisuuksia uudistuksen onnistuneelle toteuttamiselle kiireisessä aikataulussa. Kun valmistelutyö on erittäin pahasti kesken, syyttäjät eivät voi aidosti sitoutua suurten yksiköiden luomiseen.

Välimietinnössään tammikuussa 2005 työryhmä esitti, että paikallisten syyttäjäyksiköiden suuri määrä ja toiminnallinen erilaisuus hankaloittavat syyttäjälaitoksen tehokasta johtamista ja ohjaamista. Toimivaltasuhteissa on päällekkäisyyksiä. Yhteistoiminta-alueiden päälliköille ei ole annettu riittävää toimivaltaa päättää juttumäärien tarkoituksenmukaisesta tasaamisesta alueen eri yksiköiden kesken. Myös yksittäisten erityisasiantuntemusta vaativien juttujen jakamisessa on hankaluuksia.

Syyttäjälaitoksen tehokas toiminta edellyttäisi työmäärien tasaamista eri yksiköiden kesken sekä sijaisuuksien järjestämistä siten, etteivät poissaolot rasita kohtuuttomasti joitakin yksikköjä. Tätä on työryhmän käsityksen mukaan vaikea toteuttaa käytännössä monista erillisistä yksiköistä koostuvilla yhteistoiminta-alueilla muutoin kuin syyttäjäyksikön sisäisesti. Myös syyttäjien erikoistuminen ja erikoissyyttäjien työpanoksen tehokas käyttö edellyttäisivät yksiköiltä riittävän laajaa toimialuetta.

Syyttäjälaitoksen johto- ja ohjaussuhteiden kannalta on toiminnallisesti ja organisatorisesti tarkasteltuna perusteltua pysyttäytyä kaksiportaisessa järjestelmässä. Syyttäjälaitokseen ei tule luoda väliporrasta. Jos nykyinen organisaatio säilyy sellaisenaan, paikallisen syyttäjäntoimen ohjausta ja valvontaa on kehitettävä kaksiportaisen järjestelmän puitteissa.

Rakenne- ja resurssityöryhmä ehdotti välimietinnössään, että nykyisistä yhteistoiminta-alueista muodostettaisiin joko 18 tai n. 30 syyttäjänvirastoiksi nimitettävää syyttäjäyksikköä. Muodostettavilla yksiköillä olisi tarvittava määrä paikallistoimistoja. Syyttäjien toimipaikkoja olisi kummassakin vaihtoehdossa 62 paikkakunnalla.

Työryhmän ehdottamista organisaatiojärjestelyistä Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää parempana 18 yksikön mallia, jossa nykyisistä yhteistoiminta-alueista muodostettaisiin omat syyttäjänvirastoiksi nimettävät syyttäjäyksiköt. Noin 30 yksikön mallissa syyttäjäyksiköt olisivat varsin erisuuruisia, neljän syyttäjän yksiköistä n. 50 syyttäjän yksikköön. Syyttäjälaitoksen johdon ja ohjauksen kannalta on tärkeätä, että syyttäjäyksiköitä on vähemmän ja että ne ovat

kooltaan ja toiminnaltaan keskenään mahdollisimman samankaltaisia.

Loppumietinnössään huhtikuussa 2005 työryhmä korosti, että syyttäjälaitoksessa tulee olla riittävästi henkilökuntaa sille asetettuihin tehtäviin nähden. Syyttäjälaitoksen on kokonaisuutena pystyttävä huolehtimaan rikosvastuun asianmukaisesta toteutumisesta yhteiskunnassa.

Työryhmä laski rikosasiain käsittelyn edellyttämän työajan syyttäjille vuosittain saapuvan juttukannan perusteella. Työryhmän laskelmien mukaan paikallisessa syyttäjäntoimessa syyttäjäntehtävien hoitaminen olisi v. 2004 edellyttänyt syyttäjiltä yhteensä 339,6 henkilötyövuotta. Syyttäjiä olisi laskennallisesti tarvittu vuoden 2004 juttukannan perusteella lisää n. 16 htv sanotun vuoden toteutuneeseen syyttäjien henkilötyövuosimäärään verrattuna.

Työryhmä tarkasteli erikseen ehdotetun kirjallisen menettelyn ja esitutkinnan rajoittamismahdollisuuksien laajentamisen vaikutuksia, esitutkintayhteistyön merkitystä sekä paikallisen syyttäjäntoimen rakenneuudistuksen vaikutuksia henkilöstömitoituksiin.

Esitutkintayhteistyön lisääminen nykyisestä ja saattaminen tyydyttävälle tasolle edellyttävät työryhmän arvion mukaan syyttäjien siihen käyttämän työajan kaksinkertaistamista eli n. 17 syyttäjähenkilötyövuoden ohjaamista esitutkintayhteistyöhön. Esitutkintayhteistyön osuuden lisäämiseen syyttäjän työssä ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia ilman lisäpanostusta ja sellaisia lainsäädäntötoimia, jotka vapauttaisivat resursseja yksinkertaisista rikosasioista.

Ehdotettu kirjallinen rikosprosessi ja esitutkinnan rajoittamismahdollisuuksien laajentaminen vapauttaisivat työryhmän mielestä syyttäjän työssä resursseja, joita voitaisiin kohdentaa mm. esitutkintayhteistyön lisäämiseen. Työryhmä korostaa, että kirjallisen rikosprosessin vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin vielä merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Työryhmän välimietinnössään ehdottamissa paikallisen syyttäjäntoimen uusissa rakennejärjestelyissä johto- ja hallintotyö keskittyisi hallinnollisesti nykyistä selvästi suurempiin syyttäjäyksiköihin. Ehdotetussa 18 syyttäjänviraston järjestelyssä syyttäjänvirastojen päälliköiden johto- ja hallintotyö lisääntyisi nykyisestä jonkin verran, mutta paikallistoimistojen päälliköiden hallintotyö puolestaan vähenisi huomattavasti. Työryhmä arvioi, että 18 syyttäjäyksikön mallissa hallinnon keskittämisestä saatava säästö voisi olla n. 3 htv. Noin 30 syyttäjäyksikön järjestelyssä mainittavaa työnsäästöä ei syntyisi.

Toimistohenkilökunnan tarve voidaan työryhmän mielestä johtaa syyttäjien resurssitarpeesta käyttämällä tiettyjä syyttäjäyksikön koon mukaan määräytyviä suhdelukuja. Nykyisiin syyttäjäresursseihin suhteutettuna toimistohenkilökuntaa tarvittaisiin paikallistasolla n. 160 htv nykyisen 183 htv:n sijasta.

Työryhmä ei katsonut tarkoituksenmukaiseksi käsitellä Valtakunnansyyttäjänviraston resursseja yksityiskohdittain tässä lähinnä paikallisen syyttäjäntoimen rakenteita ja resursseja koskevassa selvityksessä. Valtakunnansyyttäjänvirastossa käsiteltävien syyteasioiden määrää on jouduttu viime vuosina vähentämään samaan aikaan, kun paikallisen syyttäjäntoimen ohjaamiseen on jouduttu kohdentamaan yhä enemmän voimavaroja. Työryhmän mielestä paikallisen syyttäjäntoimen rakenneuudistuksen myötä paikallisyksiköiden ohjaus ja niiden ratkaisukäytännön seuranta voisi keventyä ja sitä voitaisiin Valtakunnansyyttäjänvirastossa keskittää. Valtionsyyttäjien työpanoksen tulisi jatkossa kohdentua myös syyttämistehtäviin. Kansainvälinen yhteistyö ja syyttäjälaitoksen koulutustoiminnasta huolehtiminen vaativat niin ikään resursseja.

Valtakunnansyyttäjä on korostanut, että valtionsyyttäjiltä aluevastuusta vapautuva aika tulisi ensisijaisesti kohdentaa syyttäjätoimen laadun valtakunnalliseen kehittämiseen. Tämän johdosta on jo käynnistetty eräitä hankkeita, joilla kehitetään ohjausjärjestelmää mm. avainsyyttäjäjärjestelmän avulla ja tiivistetään ohjausotetta.

### Syyttäjien erikoistuminen

Syyttäjien erikoistuminen on koettu syyttäjälaitoksessa erittäin tarpeelliseksi ja hyödylliseksi. Se on perusteltua syyttäjäntoiminnan korkean oikeudellisen laadun ja

yhdenmukaisuuden edistämiseksi, mutta samalla se edistää myös niukkojen voimavarojen tehokasta hyväksi käyttämistä.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä huumausainerikollisuuden torjumista koskevien valtioneuvoston periaatepäätösten toteuttamiseksi syyttäjälaitokseen on perustettu talousrikoksiin ja huumausainerikoksiin erikoistuneiden syyttäjien virkoja. Tämän ohella syyttäjälaitoksessa on vuodesta 2000 alkaen ollut käytössä avainsyyttäjäjärjestelmä, jossa avainsyyttäjäksi valitut syyttäjät erikoistuvat muita syyttäjiä enemmän tiettyyn rikostyyppiin tai syyttäjäntoimen tiettyyn alaan. Avainsyyttäjäjärjestelmää sovelletaan myös talous- ja huumausainerikoksissa kyseisellä sektorilla vielä pitemmälle menevään erikoistumiseen.

Talousrikossyyttäjiä on 27 ja huumausainerikossyyttäjiä avainsyyttäjät mukaan lukien 15, kun vuoden 2005 alusta perustettiin 5 uutta talousrikossyyttäjän virkaa. Uusilla talousrikossyyttäjillä parannettiin alueellista kattavuutta sijoittamalla heidät yksiköihin, joissa vaativia asioita on ollut eniten. Erityistietämyksen lisäämiseksi ja rekrytointitarpeen turvaamiseksi nimettiin v. 2004 nykyisten päätoimisten talousrikossyyttäjien lisäksi osatoimisia talousrikossyyttäjiä.

Erikoistuneiden syyttäjien osuus koko syyttäjäkunnasta on tällä hetkellä Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan kutakuinkin tavoitetasolla. Määrälliset lisäykset ovat pääosin perusteltuja vain siinä tapauksessa, että syyttäjälaitoksen kokonaisresursseja saadaan lisättyä.

### *Talousrikossyyttäjät*

Talousrikollisuuden torjunnassa syyttäjälaitoksen valtakunnallisena tavoitteena on säilyttää päätoimisten talousrikossyyttäjien saavuttama ammattitaito ja varmistaa riittävän kattava talousrikostietämys kaikilla 1.1.2003 toimintansa aloittaneilla yhteistoiminta-alueilla.

Oikeusministeriö painottaa, että syyttäjälle tulevien talousrikosjuttujen määrään vaikuttaa ratkaisevasti se, kuinka paljon poliisilla on resursseja tällaisten rikosten tutkimiseen ja selvittämiseen. Jos poliisin talousrikostutkinnan resursseja lisätään, tarvitaan lisää myös syyttäjäresursseja.

Oikeusministeriössä pidetään tärkeänä, että talousrikossyyttäjien työpanos kohdennetaan nimenomaan sentyyppisiin juttuihin, joiden hoitamista varten lisäresurssit on saatu. Vaativien talousrikosjuttujen määrissä tapahtuu jatkuvasti alueellisia muutoksia. Näihin muutoksiin vastaaminen valtakunnansyyttäjän yksittäisillä syyttäjänmääräyksillä on varsin kankeaa. Juttujaon tulisi myös olla tasapuolinen kaikkien talousrikossyyttäjien kesken. Toiminnan tehostamiseksi on ministeriön mielestä tarpeen laatia koko maata koskeva pitemmän aikavälin suunnitelma.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan ainakin pääkaupunkiseudulla on tarpeen keskittää asioiden ohjautumista talousrikossyyttäjille sen varmistamiseksi, että he käsittelevät yksinomaan juuri heidän käsiteltäväkseen tarkoitettuja asioita. Toimintakertomuksessa tunnustetaan myös voimakkaaseen keskittämiseen liittyvät vaaratekijät. Työuupumuksen riski kasvaa, jos syyttäjän käsiteltävänä on koko ajan vain erittäin vaativia rikosasioita.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan talousrikossyyttäjien päätoimisuus on olennaisesti kohottanut talousrikossyyttäjien ammattitaitoa. Laajoissa ja oikeudellisesti vaativissa talousrikosasioissa korostuu syyttäjän rooli rikosvastuun toteuttamisessa entisestään. Nämä asiat edellyttävät rikosoikeuden hallinnon lisäksi hyvää vero-oikeuden ja osin myös siviilioikeuden, erityisesti yhtiö-, velvoite- ja esineoikeuden hallintaa. Myös esitutkintayhteistyön merkitys on keskeisin juuri talousrikoksissa. Päätoimisten talousrikossyytäjien osalta on alustavan tilaston mukaan n. 60 %:ssa asioista ollut syvällisempää yhteistyötä eri viranomaisten kanssa. Juttukokonaisuudet ovat usein niin laajoja, että esitutkinnan oikea kohdentaminen on erittäin tärkeää.

Päätoimisten talousrikossyyttäjien ratkaisemien asioiden määrä on pysynyt kutakuinkin vakiona v. 2002–04. He ratkaisivat v. 2004 yhteensä 225 asiaa, joissa oli materiaalia 397 pöytäkirjaa ja 131 625 sivua. Keskimääräinen syyteharkinta-aika oli 226 vrk. Ratkaistuista asioista 84 %:ssa nostettiin syyte ja kokonaan syyttämättä jättämiseen päättyi 16 % asioista. Tilastoihin merkitty syytteiden kohteena ollut taloudellinen intressi oli yhteensä 15,7 milj. €. Tosiasialli-

nen summa saattaa olla suurempi, koska intressi ei välttämättä ole kaikissa tapauksissa tilastoitunut.

Tällä hetkellä päätoimiset talousrikossyyttäjät hoitavat arviolta n. 40 % varsinaisista talousrikosasioista, eikä tämän osuuden nostamiseen ole sinänsä Valtakunnansyyttäjänviraston arvion mukaan akuuttia tarvetta. Samalla voidaan myös säilyttää kooltaan tarkoituksenmukainen koulutuksen kohderyhmä. Muun talousrikososaamisen syventämiseen tähtäävä mentorointiohjelma on toteutettu vuoden 2004 aikana ja mentoroitavat osatoimiset talousrikossyyttäjät jatkavat erityisenä koulutuksen kohderyhmänä.

Talousrikosasioissa tulevaisuuden kehityksenä näyttäisi olevan kansainvälisten yhteyksien lisääntyminen. Tämä vaikeuttaa edelleen juttujen selvittämistä ja käsittelyä tuomioistuimissa, koska kansainväliseen oikeusapuun jouduttaneen turvautumaan entistä useammin. Tähän nähden ja talousrikossyyttäjien alueelliset kohdentamistarpeet huomioon ottaen päätoimisten talousrikossyyttäjien määrän lisääminen nykyisestä 27 syyttäjästä 30 syyttäjään olisi perusteltua. Nykytilanteen nojalla arvioiden ei Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan ole syytä kasvattaa päätoimisten talousrikossyyttäjien määrää tämän suuremmaksi, mikä johtuu mm. rekrytointiongelmista.

Suomen Syyttäjäyhdistys ei pidä talousrikossyyttäjien osalta valittua toimintapolitiikkaa oikeana. Yhdistyksen mielestä talousrikollisuuden vastustamiseen ohjatuista varoista on jaettu liian pieni osuus syyttäjätoimelle. Kun poliisi on hankkinut ”harmaantalouden ohjelman” kautta tutkintaresurssit kirjanpitorikoksista aina massiivisimpaan talousrikollisuuteen asti, syyttäjälaitos on saanut lisärahoitusta ainoastaan jälkimmäiseen. Tämän seurauksena talousrikosasiat kasaantuvat myös muiden kuin talousrikossyyttäjien pöydille.

### *Huumausainerikossyyttäjät*

Talousrikoksia vastaavasti on huumausainerikollisuuden torjunnassa syyttäjien valmiuksia pyritty vahvistamaan näihin rikoksiin keskittyneiden erikoissyyttäjien ohjaustoiminnalla. Törkeimmissä huumausainerikoksissa juuri niiden käsittelyyn erikoistuneet syyttäjät ovat suorittaneet syyteharkinnan ja ajaneet syytteet.

Syyttäjälaitoksen toimintakertomuksen mukaan erikoissyyttäjille syyteharkintaan jaettujen juttujen rikosnimiketietojen mukaan keskimäärin 70 % niistä on ollut törkeitä huumausainerikoksia, huumausainerikoksia ja huumausaineen käyttörikoksia. Törkeisiin huumausainerikoksiin on liittynyt pääsääntöisesti vangittuja vastaajia, ja laajimmat pääkäsittelyt ovat kestäneet useita viikkoja.

Erikoissyyttäjät ovat käyttäneet keskimäärin 15 % työajastaan muiden syyttäjien ja poliisien koulutukseen ja neuvontaan, erilaisiin huumeasioihin liittyviin työryhmiin ja palavereihin sekä oikeuskäytäntöön perehtymiseen omaa juttukantaa laajemmin.

Korkein oikeus myöntää vuosittain muutamia valituslupia huumausainerikosasioihin. Erikoissyyttäjät ovat kartoittaneet aktiivisesti sekä omista jutuistaan että palvelualueensa kihlakunnansyyttäjien ajamista huumejutuista sellaisia ennakkotapausluonteisia tapauksia, jotka korkein oikeus saattaisi ottaa ratkaistavakseen. Vuonna 2004 he ovat tehneet itse ajamistaan jutuista neljä valituslupahakemusta.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# SYYTTÄJÄTOIMEN KEHITTÄMINEN

Rikollisuus ja rikollisuuden pelko heikentävät kansalaisten kokemaa arjen turvallisuutta. Poliisin lisäksi syyttäjälaitoksella on merkittävä tehtävä rikollisuuden torjunnassa ja rikosvastuun toteuttamisessa ja tätä kautta yhteiskuntarauhan ja kansalaisten turvallisuuden takaamisessa. Lisääntyneiden ja monipuolistuneiden tehtävien seurauksena syyttäjälaitoksessa on kiinnitetty kasvavaa huomiota toiminnan tuottavuuteen ja taloudellisuuteen ja näihin liittyviin organisaation kehittämistarpeisiin.

Tilastojen mukaan syyttäjille tulevissa rikosasioissa kasvussa ovat yhtä lailla niin helpot kuin vaativatkin rikosasiat. Vaikka vaativat rikosasiat vastaavat vain vajaata 4 %:a vuotuisesta juttumäärästä, vievät ne syyttäjien kokonaisresursseista noin kolmanneksen. Näiden vaativien asioiden valmistelun sujuvoittamiseen on erityisesti paneuduttava kaikissa käsittelyvaiheissa. Kehittämistavoitteista huolimatta yli 6 kuukauden ja yli vuoden kestävät syyteharkinta-asiat eivät ole vähentyneet sanottavasti, päinvastoin keskimääräisen syyteharkinta-ajan arvioidaan jopa pitenevän. Toimiva yhteistyö tutkintaviranomaisten kanssa on tässä kehittämistyössä ensisijaisen tärkeää.

Myös syytetyn kannalta on tärkeää, että ratkaisu syyttämiskynnyksen ylittymisestä saadaan ilman viiveitä. Esimerkiksi perustaltaan epäselvissä vero- ym. talousrikoksissa jo pelkästään tieto esitutkinnasta, puhumattakaan varsinaisesta oikeudenkäynnistä voi aiheuttaa mittavia taloudellisia vahinkoja syytetyn liiketoiminnalle, vaikka syyte lopulta jätettäisiin nostamatta tai hylättäisiin tuomioistuimessa.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan syyttäjälaitoksen alueorganisaation uudistamisella voidaan tuoda lisäresursseja syyttäjäntyöhön. Suuremmat hallinnolliset kokonaisuudet mahdollistavat sen, että lisääntyvät työtehtävät jaetaan syyttäjien kesken nykyistä tasaisemmin. Tällä tavalla voidaan myös entistä paremmin hyödyntää syyttäjien erikoisosaamista ja erikoistumista eri rikoslajeihin. Näiden organisatoristen uudistusten kattavaan valmisteluun tulisi ryhtyä viivyttelemättä.

Valtiontilintarkastajat painottavat vakavan talousrikollisuuden selvittämiseen ja syyttämiseen tarvittavan erikoistumisen tärkeyttä ja tähän jo nyt käytössä olevien henkilöresurssien mahdollisimman tehokasta hyödyntämistä. Jatkossa on huolehdittava siitä, että syyttäjätoimen resurssit vakavan talous- ym. rikollisuuden osalta ovat riittävät verrattuna poliisin tutkintaresursseihin. Syyttäjätoimi ei saa henkilöstön määrän tai asiantuntemuksen puutteen takia muodostua esteeksi talousrikollisuuden vastustamisessa.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan syyttäjien ratkaisut ovat edelleen oikeudellisesti laadukkaita, vaikka selkeiden laatumittareiden löytäminen onkin ollut vaikeaa. Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota syyteprosentin ja syyttämättä jättämistä koskevien juttumäärien vaihteluun yhteistoiminta-alueittain. Keskeisenä laadullisena tavoitteena tulisi olla syyteratkaisujen yhdenmukaisuus ja perusteltavuus siten, että kansalaiset olisivat myös syyteharkinnassa keskenään tasavertaisia. On perusteltua selvittää syytteiden erittäin matalan hylkäysprosentin, kasvaneen syyttämättä jättämisen ja syyttäjien työkiireiden mahdolliset syy- ja seuraussuhteet. Vanhentuneiden syyteharkinta-asioiden määrän kasvuun on myös etsittävä tehokas ratkaisu. Valtiontilintarkastajat painottavat yhtenä mahdollisuutena myös rikossovittelun kasvavien resurssien hyödyntämistä.

# Vankien terveydenhuolto

Rikosseuraamusvirasto käynnistää syksyllä 2005 Tampereen yliopiston kanssa tutkimuksen, jossa selvitetään rikosseuraamusasiakkaiden terveyttä, työkykyä ja hoidon tarvetta. Sen jälkeen saadaan tutkittua tietoa vankien terveydentilan ja työkyvyn viimeaikaisesta kehityssuunnasta.

Viimeksi vankien terveydenhuoltoa selvitettiin v. 2002. Selvityksen tehnyt työryhmä esitti raportissaan (1/2003 Vankien terveydenhuollon kehittäminen) huolensa siitä, että syrjäytyneisyyteen liittyvät vakavat terveysongelmat ovat entistä enemmän tulleet vankeinhoidon terveydenhuollon hoidettaviksi. Suurimmiksi sairausryhmiksi todettiin huumausaineiden haitallinen käyttö tai huumeriippuvuus (46 %), alkoholiriippuvuus (39 %) ja hoitoa vankilassa vaatinut psykiatrinen häiriö tai sairaus (39 %). Veriteitse tarttuva virussairaus todettiin 28 %:lla kohderyhmästä. Seuraavaksi yleisimpiä olivat tapaturmat ja niiden jälkitilat (13 %), hengityselinsairaudet (8 %), tuki- ja liikuntaelinsairaudet (8 %), neurologiset sairaudet (6 %) ja sydämen sekä verenkiertoelimistön sairaudet (4 %). Jotain lääkärin määräämää lääkitystä sai 58 % vangeista. Muuhun väestöön verrattuna vankien sairastavuus oli noin kuusinkertainen. Työryhmä näki selviä viitteitä yleistyneestä mielisairaiden potilaiden ajautumisesta vankiloihin.

Työryhmä katsoi raportissaan, että vankien terveydenhuolto on kriisiytymässä, ja piti perusteltuna sen rahoituksen liittämistä osaksi laajempaa valtakunnallista järjestelmää. Eduskunta on 21.6.2005 hyväksynyt vankeuslakiesityksen, jonka mukaan Vankeinhoitolaitoksen terveydenhuolto organisoidaan valtakunnalliseksi terveydenhuoltoyksiköksi. Terveydenhuollon keskittämisellä pyritään turvaamaan vankien terveyspalvelujen saanti nykyistä tehokkaammin.

Tätä kertomusosuutta valmisteltaessa saatiin selvitykset oikeusministeriön lisäksi Rikosseuraamusvirastolta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Hämeenlinnan, Mikkelin, Oulun ja Vantaan vankiloilta, Vankilavirkailijain Liitto ry:ltä sekä KRIS-Suomi ry:ltä. Valmistelussa on käytetty myös joitakin aihetta koskevia tutkimuksia ja selvityksiä. Tekstin valmistelun jälkeen valtiontilintarkastajat pyysivät siitä lisäksi lausunnon Stakesilta.

Tämän kertomusosion on valmistellut tarkastaja Marjatta Mylly ja se on käsitelty valtiontilintarkastajien kokouksessa 17.6.2005.

## Vankilaan tulevien terveydentila

Seuraavassa tarkastellaan vankilaan tulevien vankien terveydentilaa Vantaan, Oulun, Mikkelin ja Hämeenlinnan vankiloissa valtiontilintarkastajien keväällä 2005 saamien selvitysten perusteella.

Vantaan vankila on tutkintavankila, jonne saapuu hyvin monentyyppisiä vankeja. Vankien terveydentilasta ei yleensä ole etukäteistietoa. Terveydentilan arvio perustuu vangilta saatuihin tietoihin ja hoitajan tai muun henkilökunnan tekemään tilannearvioon. Tilannearvion tekemistä vaikeuttaa usein vangin päihtymistila.

Vangit tulevat poliisin suojista tai suoraan kadulta mihin vuorokauden aikaan tahansa. Vankilan vastaanottoon vankeja on tuotu myös kannettuina, joskus myös ambulanssilla. Suuri osa tarvitsee heti tulovaiheessa vankilalääkärin määräämän vieroituslääkityksen.

Sakkovangeista osa on fyysiseltä ja psyykkiseltä kunnoltaan vankilakelpoisuuden rajamailla. Heidän kuntonsa vaatii erityistä huolenpitoa ja seurantaa myös vartiointihenkilökunnalta. Vankien joukossa on ajoittain lievästi kehitysvammaisia ja neurologisesti vammautuneita henkilöitä, jotka yleensä tulevat suorittamaan sakon muuntorangaistusta. Vankilaan tuodaan myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole psyykkiseltä terveydentilaltaan vankilakelpoisia. Heil-

le on järjestettävä erikoishoitoa joko Vankimielisairaalassa tai oman asuinkuntansa psykiatrisessa sairaalassa.

Sellaiset vangit, jotka eivät somaattisen terveydentilansa puolesta voi olla Vantaan vankilassa, lähetetään joko Hämeenlinnan vankisairaalaan tai vankilan ulkopuoliseen sairaalaan saamaan asianmukaista hoitoa.

Myös Oulun vankila on tutkintavankila, johon vangit tuodaan odottamaan tuomiotaan useimmiten poliisikuulustelujen jälkeen. Vankilaan tulovaiheessa vankien kunto vaihtelee terveistä hyvinkin sairaisiin. Osa vangituista on vankilaan tullessaan vielä päihtyneitä tai vaihtelevasti vieroitusoireisia. Vanki voi myös Oulun vankilaan tullessaan olla psyykkisesti sairas, pahimmillaan välittömän psykiatrisen sairaalahoidon tarpeessa.

Hämeenlinnan vankilassa tuntumana on, että vankien sairastavuus on lisääntynyt ja heillä on vankilaan tullessaan runsaasti hoitamattomia ja tutkimattomia sairauksia, sekä somaattisia että psyykkisiä ja päihdesairauksia.

Mikkelin vankilan mukaan vangit ovat iältään suhteellisen nuoria, joten tyypilliset kansantaudit, verenpainetauti, diabetes ym. eivät tuota ongelmia. Sen sijaan terveydenhuoltoa työllistävät pääasiassa päihteiden, huumeiden ja lääkeaineiden väärinkäytön seuraukset. Kahden diagnoosin asiakkaiden ts. asiakkaiden, joilla on yhtä aikaa psyykkinen sairaus ja päihderiippuvuus, osuus on kolmen viime vuoden aikana huomattavasti kasvanut.

### Vankeinhoidon terveydenhuollon henkilöstöresurssit

Vankien terveydenhuollon kehittämisryhmä (1/2003) ehdotti vankiloiden terveydenhuollon henkilöstöresurssien tuntuvaa lisäämistä. Ehdotukset on toistettu Vankeinhoitolaitoksen rakenteellista kehittämistä koskevan hankkeen (Rake) alatyötyhmän ehdotuksessa. Ehdotuksia ei ole käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa pystytty toteuttamaan. Vankiloihin on perustettu kaksi kokopäivätoimista ja yksi puolipäivätoiminen sairaanhoitajan virka yksiköihin, joissa sairaanhoitajien puutteesta aiheutuneet ongelmat ovat olleet suurimmat. Hallitusohjelmaan sisältyneellä huumeiden torjuntaan varatulla määrärahalla palkattiin 48 henkilöä Vankeinhoitolaitoksen päihdetyöhön. Virat vakinaistettiin syyskuun 2002 alusta lukien. Näistä 10 virkaa suunnattiin terveydenhuoltoon (1 lääkäri ja 9 sairaanhoitajaa). Lääkehuollon kustannusten alentamiseksi lääkehankinnat on keskitetty huhtikuusta 2003 alkaen Vankeinhoitolaitoksen lääkekeskukseen, jota varten on perustettu farmaseutin virka.

Terveydenhuollon henkilöstön osuus Vankeinhoitolaitoksen koko henkilöstöstä on pysynyt viime vuosina ennallaan.

Rikosseuraamusviraston arvion mukaan Vankien terveydenhuollon kehittämistyöryhmän ehdotusten toteutumatta jääminen on vienyt pohjan hyvältä terveydenhuollolta. Nykyisin tehdään vain välttämätön. Pääasiassa on keskitytty akuuttisairaanhoitoon. Lyhyttä rangaistusta suorittavat, ei-kiireellistä hoitoa tarvitsevat vangit suositellaan hoidettavaksi omassa kotikunnassa vapautumisen jälkeen. Päivystysluonteinen sairaanhoito hoidetaan aina heti ja tarvittaessa ulkopuolisissa sairaaloissa. Muissa tapauksissa lääkärit käyttävät harkintaa.

Vankeinhoitolaitoksen on ollut vaikea saada lääkäreitä. Viran ollessa auki on sitä hakenut keskimäärin yksi lääkäri. Osasyynä pidetään palkkauksen jälkeenjääneisyyttä kuntasektoriin verrattuna. Sairaanhoitajien virkoihin on toistaiseksi saatu koko maassa hakijoita. Pohjois-Suomessa näihin virkoihin on ollut hakijoita enemmän kuin Etelä-Suomessa. Etelä-Suomessa on aika ajoin ollut vaikeaa saada sairaanhoitajan sijaisia.

Vankeinhoitolaitoksen poliklinikoilla annetaan perusterveydenhuoltoa eli terveyskeskustasoista hoitoa. Erikoissairaanhoito, röntgen- ja laboratoriopalvelut ostetaan paikallisesti kilpailutuksen perusteella. Näitä palveluja ei kannata järjestää Vankeinhoitolaitoksessa, koska se vaatisi huomattavia investointeja ja resurssien lisäämistä.

Psykiatrinen erikoissairaanhoito laitoshoitona toteutetaan 95-prosenttisesti kahdessa yksikössä, Vankimielisairaalassa ja Vantaan vankilan sairaalassa. Vankimielisairaalassa hoidetaan vuosittain n. 300 miespuolista potilasta, jotka kärsivät eriasteisista mielenterveyden häiriöistä. Potilaat otetaan samoin perustein kuin muihinkin mielisairaaloihin, yleensä vankilalääkärin tavallisel-

la lähetteellä. Psykiatrisissa pakkotilanteissa lähettäminen tapahtuu tahdosta riippumatta M1-lähetteellä. Vantaan vankilan psykiatrisessa sairaalassa hoito on vapaaehtoista. Hoitoajat vaihtelevat muutamasta päivästä useaan kuukauteen.

Yleissairaanhoitoa varten on sairaala Hämeenlinnassa. Sinne otetaan potilaita mahdollisimman pian ulkopuolisista sairaaloista jatkohoitoon ja toisaalta vankiloiden lääkäreiden lähetteillä. Hoitohenkilöstön niukkuuden vuoksi potilaat joudutaan rajaamaan helppohoitoisimpiin. Vankisairaalassa ei ole iltaisin eikä viikonloppuisin lääkäripäivystystä, ja öisin valvoo vain yksi sairaanhoitaja.

Vankilavirkailijain liiton mukaan vankien terveydenhuollon resurssipula johtaa valvontahenkilökunnan entistä suurempaan kuormitukseen, koska vartijoiden tehtäväksi on siirretty yhä enemmän sairaanhoitajille kuulunutta lääkkeiden antamista vangeille.

Päihdevieroituksessa käytettävien lääkkeiden antaminen vie aikaa, koska niiden ottamista on valvottava. Vankilavirkailijain liiton mukaan terveydenhuolto on ilmoittanut tarvitsevansa huomattavan määrän lisävirkoja, mikäli se joutuu hoitamaan lääkkeiden antamisen, mutta valvontasektori ei ole saanut tätä varten ainuttakaan lisävirkaa.

Vankeinhoitolaitoksessa käynnistetään v. 2005 neuvottelu vankien erikoissairaanhoidosta sairaanhoitopiirien kanssa. Tarkoitus on, että ko. sopimukset saadaan voimaan vuoden 2006 alusta.

### *Vankiloiden näkemyksiä resurssitilanteestaan*

Oulun vankilan antamassa selvityksessä halutaan kiinnittää huomiota syrjäisten vankiloiden vaikeuteen saada terveydenhuoltohenkilökuntaa. Oulun vankilan sairaanhoitajien virkoihin ja sijaisuuksiin on hakijoita ja halukkaita ollut riittämiin, mutta sijaisten saaminen Pelson vankilan sairaanhoitajan virkoihin on vaikeaa. Vajaamiehityksellä joudutaan sinnittelemään tuon tuostakin. Oulun vankilan ja Pelson vankilan yhteinen vankilaylilääkärin virka on sijoitettu Ouluun. Valtaosa työajasta kuluu kuitenkin Pelsolla. Jo pitkä työmatka Pelson vankilaan vähentää kiinnostusta virkaan. Lääkärin sijaisen saaminen Oulun vankilaan ei ole tuottanut vaikeuksia, mutta Pelsolle sijaisia on työläs saada. Halukkaita löytyy vain moninkertaisella korvauksella virkalääkärin palkkaan nähden. Tilanteen parantamiseksi Oulun vankila esittää toimia alan arvostuksen nostamiseksi.

Oulun vankilassa ei ole ollut tarvetta terveydenhuollon ostopalveluihin. Pelson vankilassa voisi ostopalvelujen kysyntää ollakin, mutta tarjonta Pelsonsuolle puuttuu.

Selvityksen mukaan vakavasti psyykkisesti sairaat vangit voivat aiheuttaa todellisia kustannuspommeja, jos laitoshoito joudutaan järjestämään vankeinhoidon ulkopuolisessa laitoksessa. Myös HIV-potilaiden hoito on kallista, mutta pohjoisessa Suomessa hoidettavia on vain harvoja.

Oulun vankilan alaisen Ylitornion avovankilayksikön terveyspalvelut hankitaan paikallisesta terveyskeskuksesta. Ylitorniolle sijoitettujen vankien edellytetään olevan työkykyisiä ja heidän tulee olla testein päihteettömiksi todettuja. Valintakriteerien takia sairaanhoitopalvelujen kysyntä painottuu tavanomaisten pikku vaivojen tutkimukseen ja hoitoon.

Myös Mikkelin vankilan antamassa selvityksessä kiinnitetään huomiota alan arvostukseen. Sen mukaan myötämielinen ja kannustava suhtautuminen niin terveydenhuollon kuin muunkin vankeinhuollon toimintaan ”loisi pohjan ei-suositulle alalle”. Vankilan terveydenhuollon resurssit ovat niukkaakin niukemmat. Tutkimuspuolella kuten myös vankien elämäntilanteen henkisen tuen osalta resurssit ovat tuskin edes minimaaliset. Sairauden hoito vakavissa ja kiireellisissä sekä erikoissairaanhoitoa vaativissa tapauksissa pystytään hoitamaan riittävästi tukeutumalla sairaanhoitopiirien palveluihin, mutta kustannusosuus terveydenhuollon muista kustannuksista on lähes ylivoimaisen suuri. Vankeinhoito vastaa keskussairaalamaksuista täysimääräisesti, myös kuntalaskutusosuudesta.

Varsinainen vankilansisäinen hoitotarve pystytään edes jotenkin tyydyttämään ainoastaan henkilökunnan venymisellä äärimmilleen ja jopa korvauksettomalla ylimääräisellä työpanoksella.

Mikkelin vankilan mukaan resurssipula johtuu suoraan määrärahojen puutteesta ja toimintojen, esim. ns. kuntoutuspolkujen, päihdekuntoutuksen, vankien sosiaalisen aktivoimisen, vankilan jälkeisen seurannan ja terapian käytäntöjen kirjavuudesta sekä

keskeisten toimintojen täydellisestä koordinoimattomuudesta aiheutuvista turhista kustannuksista ja vähäisen henkilökunnan epätarkoituksenmukaisesta päällekkäistyöstä. Mikkelin vankilan mukaan jokaisella vankilalla on useita erilaisia selviytymis- ja koulutusprojekteja, joiden teho ja merkitys esim. päihdekuntoutuksessa on täysin tutkimatta ja selvittämättä.

Palkkauksen ja työn psyykkisen kuormittavuuden välisen epäsuhteen vuoksi on pitkäaikaisen ja motivoituneen terveydenhuoltohenkilöstön saaminen jopa sijaisuuksiin erittäin hankalaa. Ostopalveluiden käyttö onnistuu esim. tiettyihin yksittäisiin sairauksiin ja toimenpiteisiin erinomaisesti. Täysin yksityissektorilta ostettuna erikoislääkäripalvelut ovat taloudellisesti edullisempia kuin julkisen sektorin tuottamat palvelut tai virkatyö. Virkatyönä tehdyt erikoissairaanhoidon tasoa vaativat tutkimukset ja hoidot pystytään toteuttamaan Mikkelin vankilan mukaan ainoastaan Vankimielisairaalan osalta riittävän kattavasti ja taloudellisesti järkevässä mitassa. Sen sijaan vankilan päivittäinen perusterveydenhuolto, joka on suuri osa vankilan psykososiaalista kuntoutusta, vaatii sitoutuneen, kokeneen ja alalla kauan työskennelleen henkilökunnan. Niin sanottujen keikkatyöläisten käyttö romuttaisi nyt jotenkuten toimivan terveydenhuoltojärjestelmän. Perusteluna selvityksessä katsotaan, että tilapäishenkilökunnan sitoutuminen vankilan erityissäännöstöön ei ole riittävää. Paineenkesto, jota vankityössä tarvitaan, vaatii kokemusta, ohjattua opastusta ja alaan perehtyneisyyttä.

Myös Hämeenlinnan vankilaan on ollut vaikea saada lääkäreitä, mutta sairaanhoitajia on saatu kohtalaisen hyvin. Vankila on ostanut lääkärityövoimaa ajoittain yksityisiltä yrityksiltä, samoin kuin laboratorioja röntgenpalveluita esim. vuosilomien aikana. Vankilan terveydenhuollon resurssit ovat liian vähäiset sekä vankilassa että Vankisairaalassa.

Vankisairaala palvelee koko Vankeinhoitolaitosta, mutta sen määrärahatarvetta ei ole vankilan mukaan otettu riittävästi huomioon. Kun sairaalan määräraha sisältyy Hämeenlinnan vankilalle myönnettävään muuhun toimintamenomäärärahaan, saattavat vankilan muut toiminnot joutua kärsimään siitä, että vankisairaalalle on varattava siitä riittävä osuus. Joudutaan tinkimään osaksi itse säädeltävistä menoista esim. vuosikorjausmäärärahoista, mikä kostautuu jossain vaiheessa. Hämeenlinnan vankila toivoo Vankeinhoitolaitoksen valtakunnallisen terveydenhuoltoyksikön perustamisesta parannusta mainittuihin määrärahaepäkohtiin.

Vankilan ulkopuolista sairaanhoitoa vangit saavat Hämeenlinnassa päivystystapauksissa välittömästi ja ei-kiireellisissä tapauksissa lähetekäytännöllä yleensä kotikuntansa terveydenhuollon palveluista siviilijonojen kautta. Joskus vangille hankitaan ko. palveluita yksityissektorilta, jossa jonotus on lyhyempää ja kustannukset vankilalle pienemmät. Naisten psykiatristen sairauksien ulkopuolisen sairaalahoidon saatavuudessa on ajoittain ongelmia.

Vantaan vankilassa on lääkäripalveluissa turvauduttu viime vuosina ostopalveluihin. Sairaanhoitajavajausta on muutaman kerran paikattu hoitoalan sijaisvälityksen kautta. Poliklinikan terveydenhuollon resurssit ovat normaalitilanteessa riittävät, mutta lomakausina ja sairauslomien aikana henkilökunta työskentelee alimiehitettynä. Tällöin vankien pääsy vastaanotolle ja hoidon saaminen voivat hidastua. Sairaanhoitajan vastaanotolla käy arkisin 20–40 vankia, viikonloppuisin n. 10.

Ajoittain on voitu hoitaa vain kiireellistä hoitoa tarvitsevia. Esimerkiksi yhden huonokuntoisen vangin jatkohoidon järjestäminen voi viedä useita tunteja sairaanhoitajan työajasta. Samoin sairauskohtauksen hoito sitoo vähintään kahden sairaanhoitajan työajan, kunnes jatkohoito saadaan järjestettyä.

Vantaan vankilassa sairaanhoitajat joutuvat työssään arvioimaan resurssien riittävyyttä lähes jatkuvasti. Esimerkiksi viikonloppuisin, kun ainoastaan yksi sairaanhoitaja on työvuorossa klo 8–16, hän joutuu priorisoimaan omat työtehtävänsä ja arvioimaan potilaiden hoidon kiireellisyyden ja sen, tarvitaanko paikalle lisää terveydenhuoltohenkilökuntaa. Sairaanhoitaja hälytettiin paikalle kahdeksan kertaa v. 2004, vaikka sairaanhoitajilla ei ole päivystysvelvollisuutta.

Vantaan vankilassa on 14-paikkainen psykiatrinen sairaala, jossa hoito on vapaaehtoista. Tahdosta riippumatonta hoi-

toa voitaisiin antaa, jos sairaala saisi lisää viisi sairaanhoitajan virkaa. Tahdonvastaiseen hoitoon vanki kuljetetaan ambulanssilla Vankimielisairaalaan Turkuun, ja mukaan tarvitaan ambulanssihenkilökunnan lisäksi 1–2 vartijaa. Tahdonvastaisen hoidon toteuttaminen lähempänä olisi Vantaan vankilan mielestä vangin hyvinvoinnin kannalta parempi vaihtoehto.

Vakituisen lääkärin ollessa virkavapaalla lääkäripalvelut on ostettu yksityiseltä taholta. Tähän on päädytty, koska virkavapausajan sijaisuuteen ei ollut hakijoita.

Myös mm. erikoislääkärikonsultaatiot, röntgenpalvelut ja ambulanssikuljetukset on ostettava muualta, sillä mainittuja palveluita ei tällä hetkellä tuoteta vankilassa.

Vuonna 2004 Vantaan vankilasta järjestettiin yksityislääkärikäyntejä vankilan ulkopuolelle 26 kertaa ja eri sairaaloiden klinikoille käyntejä 124 kertaa, joista Auroran sairaalaan laboratorio- ja lääkärikäyntejä 26. Muita erityiskäyntejä (kuulontutkimus tms.) järjestettiin kuusi kertaa. Äitiyspoliklinikka- tai neuvolakäyntejä odottaville äideille järjestettiin kahdeksan kertaa. Optikon vastaanottoa tarvitsi 28 vankia. Nämä kaikki käynnit olivat lääkärin tai muun hoitohenkilökunnan arvion mukaan välttämättömiä vangin terveyden ylläpitämiseksi.

Poliklinikalla tehdyn työn perusteella voidaan vankilan mukaan arvioida, että vangeista päihde- ja mielenterveysongelmaiset ovat suurimpia terveydenhuollon palveluiden tarvitsijoita. Sakkovangit tarvitsevat eniten akuuttihoitoa.

### *Vankien terveydenhoidon arviointia*

Vankilassa pääsevät terveydenhoidon palveluista osallisiksi nekin, jotka ovat vapaudessa niin syrjäytyneitä, ettei palvelujärjestelmä heitä tavoita. Sosiaalibarometri 2004:n mukaan kansalaisten hyvinvoinnin kokonaistilanne on kehittynyt myönteiseen suuntaan, mutta osa väestöstä on jäänyt tämän kehityksen ulkopuolelle. Päihdeongelmaiset, mielenterveysongelmaiset, vankilasta vapautuneet, ylivelkaantuneet ja asunnottomat kuuluvat vaikeimmassa asemassa oleviin, eivätkä nykyiset rakenteet ja toimintatavat riitä heitä tukemaan.

Vankilassa lyhyenkin katkaisuhoidon ja yleisen terveyden vaalimisen tulos näkyy selvästi. Mikkelin vankilan mukaan monen vangin terveydentilaan pystytään vankeusaikana vaikuttamaan myönteisesti jo pelkästään tarjoamalla monipuolinen, säännöllinen ruoka, perushygienia ja terveydenhuoltopalvelut. Vankeusaikana mm. lääkkeet otetaan säännöllisemmin ja oikein annosteltuina. Pitkäaikaisvankien terveydentila on huomattavasti vakaampi ja parempi kuin lyhyitä toistuvia vankilatuomioita kärsivien.

Hämeenlinnan vankilan mukaan akuutit sairaudet tulevat hoidetuiksi vankilassa ja, mikäli tuomion pituus on riittävä, myös kroonisemmat sairaudet tulevat vankilassa paremmin hoidetuiksi kuin siviilissä on tapahtunut. Psykiatristen sairauksien diagnosointi ja hoito jäävät heikommalle, mikä johtuu vankiloiden psykiatrisen henkilökunnan vähyydestä. Päihdesairaudet ovat niin yleisiä, että hoitoa ja kuntoutusta saa vain osa vangeista.

Tarttuva maksatulehdus C-hepatiitti on hyvin yleinen vangeilla, mutta sen tartunta-ajankohdan määrittäminen on yleensä mahdotonta, joten ei ole tutkittua tietoa sen tarttumisesta vankilassaoloaikana. B-hepatiittirokotukset ovat vähentäneet B-hepatiittiin sairastumisia. HIV-positiivisia vankeja on vankiloissa vähäisiä määriä. Kuitenkin esim. Vantaan vankilassa heitä on 5–10 päivittäisestä vankimäärästä. HIV-infektion lisäksi vangeilla saattaa olla yhtäaikaisesti skitsofrenia ja päihderiippuvuusongelma.

Yhtenä vankien terveydenhuollon ongelmana vankilassa mainitaan keskushermostoon vaikuttavien lääkkeiden antaminen. Vankilavirkailijain liitto esittää, että vankeinhoitolaitoksen lääkkeidenjakoa koskevat linjaukset on saatava yhdenmukaisiksi ja samalla turhien lääkkeiden jakaminen on saatava kuriin. Myös Mikkelin vankilan selvityksessä kritikoidaan joidenkin vankilalääkärien jakavan keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä löysästi, mikä vankilan mukaan vaarantaa henkilökunnan turvallisuuden ja uhkaa olennaisesti vankien fyysistä ja psyykkistä koskemattomuutta.

Stakes toteaa lausunnossaan, että käytännössä kaikki psykiatrisessa hoidossa käytettävät lääkkeet vaikuttavat keskushermostoon. Lääkitysongelma on kaksijakoinen: toisaalta näyttää siltä, että keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä käytetään vartiointitoiminnan tukena, toisaalta kaikki mie-

lenterveysongelmista kärsivät vangit eivät saa riittävää lääkitystä. Stakesin mukaan lääkejakelun asianmukaiseen toteuttamiseen vankiloissa on kiinnitettävä huomiota.

Mikkelin vankilassa on ollut oma lääkekulttuurinsa vuodesta 1980 alkaen. Mikkelin vankilan silloinen lääkäri oli sitä mieltä, että vankilan terveydenhuollossa tulee välttää riippuvuutta aiheuttavia lääkkeitä. Vankilan lääkäri lopetti siviilistä tai muista yksiköistä tulevien miesten riippuvuutta aiheuttavat lääkitykset (keskushermostoon vaikuttavat lääkkeet). Tämä käytäntö on jatkunut.

Mikkelin vankilassa pyritään selvittämään jokaisen vangin päihteiden ja lääkkeiden käyttö. Vangin kanssa keskustellaan yksilöllisesti, ja riippuvuutta aiheuttava lääkitys lopetetaan hallitusti ja turvallisesti. Päihdeongelmainen vanki voidaan ohjata myös laitoksen päihdeohjelmiin kuten päihdeinfoon tai motivoiviin parihaastatteluihin.

Kun vangit ovat päässeet irti ko. lääkkeistä, joskus tiukallakin keskustelulla, niin useimpien ”kuivien” viikkojen jälkeen he tuovat tyytyväisyytensä esiin asetetuista rajoista. Hyvin usein vanki kokee itsensä kuntoutuneen niin hyvin, ettei tarvitse enää mitään lääkitystä.

Tutkimusta ei ole tehty siitä, miten nämä miehet selviytyvät siviilissä. Vankilanterveydenhoito näkee vain ne jotka tulevat uudestaan vankilaan esim. tutkintavankeuteen. Vaikuttaa siltä, että jotkut ovat vähentäneet päihteitä tai ovat olleet pitkiäkin aikoja käyttämättä. Suuri osa heistä on Mikkelin vankilan lausunnon mukaan niitä, jotka tulevat takaisin mukanaan terveyskeskuksen lääkärin antamat lääkereseptit, joissa on määrätty useita keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä samalle potilaalle. Näillä potilailla on kyllä myös rankkaa huumetaustaa. Vankilan lääkäri ei kirjoita keskushermostoon vaikuttavista lääkkeistä reseptiä siviiliin.

KRIS-Suomi ry tukee päihdeongelmaisia, vapautuvia vankeja vertaistuen avulla. KRIS-Suomi ry:n mukaan yhteiskunnalla ja vankiloillakin on runsaasti voimavaroja päihdeongelmaisten tukemiseksi, mutta näyttää siltä, että voimavaroiksi mielletään ainoastaan lääkkeet ja ennen muuta keskushermostoon vaikuttavat päihdyttävät lääkkeet. Yhdistyksen mukaan pelkkä päihteettömyyteen sitoutuminen katkaisisi rikoskierteen 80 %:lta vangeista. Yhdistys viittaa Ruotsin KRISin toiminnasta tehtyyn 3-vuotiseen seurantatutkimukseen, jonka mukaan 97 % KRISin päihteettömyyden ideaan sitoutuneista pysyi seuranta-aikana päihteettömänä ja rikoksettomana.

Vankiloiden terveydenhuollon vaikutuksesta uusintarikollisuuteen ei ole käytettävissä tutkimus- yms. tietoa. Kaiken kaikkiaan eri tekijöiden vaikutusta uusintarikollisuuteen on Rikosseuraamusviraston mukaan varsin vaikeaa selvittää. Riittävän laajaan aineistoon perustuva uusintarikollisuuden tutkimus on Suomessa vasta käynnistymässä. Voidaan kuitenkin arvioida, että ainakin vankien tehostunut päihdehuolto voi osaltaan vähentää uusintarikollisuutta. Psykiatrisessa hoidossa pystytään hoitamaan vain akuutit tapaukset. Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan hoitoon ja kuntoutukseen tarvittaisiin huomattavaa resurssilisäystä, jotta psykiatriset toimet vaikuttaisivat uusintarikollisuutta ehkäisevästi.

Stakes kiinnittää valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa huomiota vaikeuteen saada terveydenhuoltohenkilöstöä vankiloihin. Stakesin mukaan vankiloiden mielenterveys- ja päihdetyö ei ole riittävästi esillä nykyisessä oikeuspsykiatrisessa koulutuksessa. Siten terveydenhuoltohenkilöstö kokee työskentelyn erityistaitoja vaativien asiakkaiden kanssa ylivoimaiseksi. Stakesin mukaan terveydenhuollon koulutukseen tulee lisätä asiaan liittyvää koulutusta.

### Yhteistyö ja työnjako kuntien kanssa

Vankilan ja kunnan terveydenhuollon yhteistyö on Rikosseuraamusviraston arvion mukaan toiminut vaihtelevasti. Kaikille vangeille varataan tarvittava jatkohoito vapautumisen jälkeen.

Vangiksi leimautuminen on Vantaan vankilan mukaan ajoittain hankaloittanut hoidon saamista ja jatkohoitoa vapautumisen jälkeen. Vantaan vankilan psykiatrisessa sairaalassa tehdyn huomion mukaan jatkohoitopaikan järjestämisessä moniongelmaisille ja psyykkisesti sairaille vangeille on ollut ja on vaikeuksia. Psyykkisesti sairaita ei ole otettu jatkohoitoon psykiatrisille poliklinikoille, vaan heidät on ohjattu A-klinikoille ja perusterveydenhuoltoon. Siviilissä aloi-

tettua korvaus- ja ylläpitohoitoa toteutetaan vankilassaoloaikana. Joskus vangin yllättäen vapautuessa on ollut epäselvyyttä hoidon jatkumisesta maksusitoumusepäselvyyksien vuoksi.

Vantaan vankilassa vangin oloaika vaihtelee muutamasta päivästä useaan kuukauteen. Esimerkiksi sakkovangin ollessa vain muutaman päivän vankilassa jatkohoitoon hakeutuminen jää useimmiten hänen omalle vastuulleen. Vapautuvalle vangille on ajoittain kirjoitettu lääkärin lähete ja tarjottu vankilan kuljetus vapautumispäivänä vankilasta hoitopisteeseen. Yleisimmin vankia suositellaan ottamaan itse yhteyttä vankilan sosiaalityöntekijään ja varaamaan itse aika esim. oman alueen terveyskeskukseen.

Oulun vankilan mukaan kovin konkreettista yhteistyötä vankien kotikuntien terveyskeskuksiin ei ole. Vankien sairaustietoja pyydetään heidän suostumuksellaan vankilan poliklinikalle terveyskeskuksista, A-klinikoilta, päihdehoitopaikoista ja sairaaloista. Pyynnöstä ja vankien luvalla vastavuoroisesti myös vankeinhoidon potilastietoja lähetetään niitä tarvitseville tahoille. Vapautuvien vankien hakeutumisessa omalle lääkärille avustetaan mahdollisuuksien mukaan. Erityisesti keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä kirjoitetaan vapautuville vangeille varoen, lähinnä vain siihen asti, kunnes aika omalle lääkärille on järjestynyt.

Mikkelin vankilan mukaan tiedonkulku vankilan ja avoterveydenhuollon välillä toimii ainoastaan kirjallisesti. Selvityksessään vankila pitää suurimpana ongelmana ns. siviililääkärien määräämiä keskushermostoon vaikuttavia lääkkeitä, joiden ”pitkäaikainen vastuuton jakaminen” lääkeaineiden väärinkäyttäjille jopa katkaisuhoidosta huolehtivissa päihdeyksiköissä muodostaa vankilalle katkaisuhoito-ongelman. Kun vanki on vieroitettu laitokseen sopimattomasta lääkityksestä, tilanne uusiutuu vangin vapautuessa. Useimmiten kunnallinen terveydenhuolto lääkitsee vapautuneen vangin aineilla, joista hänet on vankilassa vieroitettu, ja väärinkäyttökierre jatkuu. Mikkelin vankilan mukaan voidaan sanoa, että kuukausien aikana vankilassa saavutettu hoitotulos tuhoutuu muutamassa viikossa vapautumisen jälkeen.

Hämeenlinnan vankilasta on jatkohoito somaattisten sairauksien osalta järjestynyt, sen sijaan päihdehoidon jatkon saamisessa on kuntakohtaisia eroja. Tietojen vaihto on sujunut kunnan psykiatrisen erikoissairaanhoidon kanssa hyvin, mutta jonotusajat jatkohoitoon ovat pitkiä kuten siviilipuolellakin.

Vankipotilaat ovat moniongelmaisia ja syrjäytyneitä, eivätkä he helposti siviilissä kiinnity hoitopaikkaan. Näin ollen vankeusaika on Hämeenlinnan vankilan mukaan olennaisen tärkeää käyttää hyödyksi terveydentilan kohentamiseksi. Tällä on myös yhteiskunnallista vaikutusta.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vankilan ja kunnan terveydenhuollon yhteistyössä on edelleen parantamista vangin saapuessa vankilaan ja lähtiessä vankilasta. Edellytyksenä on mm., että kunnan terveydenhuollossa tiedetään vangin tulevasta vankeusjaksosta, jolloin vankiterveydenhuoltoon voidaan olla yhteydessä etukäteen. Samaten vankia kotiutettaessa yhteistyö edellyttää, että vankiterveydenhuollossa tiedetään, missä usein moniongelmaisten vankien hoito jatkuu. Tarpeelliseksi todetun hoidon tulisi voida jatkua sekä vankilaan mentäessä että sieltä kotiuduttaessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että vankien vakavat terveysongelmat kytkeytyvät paljolti syrjäytyneisyyteen, jossa päihteiden käyttö ja vakavat psyykkiset häiriöt liittyvät työttömyyteen, asunnottomuuteen ja rikollisuuteen. Tämän vuoksi rikollisuuden ennalta ehkäisyssä tarvitaan laajasti yhteiskunnan eri sektoreita. Syrjäytymiskierteen estämisellä ehkäistään myös terveysongelmia. Kunnan sosiaalihuollolla on tässä tärkeä rooli. Terveydenhuollon tehtävät painottuvat terveyskasvatuksen ja -valistuksen ohella olemassa olevien terveysongelmien hoitoon ja kuntoutukseen.

Vapautuvien vankien jälkihuollosta vastasi ennen elokuuta 2001 vuosikymmenien ajan Kriminaalihuoltoyhdistys, jonka tehtävänä oli mm. täydentää yleistä sosiaalihuoltoa erilaisin asumispalveluin ja sosiaalisen tuen muodoin. Muutos tapahtui 1990-luvulla, kun aloitettiin yhdyskuntaseuraamukset, joiden toimeenpano kuului Kriminaalihuoltoyhdistykselle. Tämä vähensi yhdistyksen mahdollisuuksia yleiseen jälkihuoltoon. Elokuussa 2001 oikeusministeriön hallinnonalan kriminaalipoliittiset tehtävät ja rangaistusten täytäntöönpano-

tehtävät organisoitiin kokonaan uudelleen. Perustettiin Rikosseuraamusvirasto, jonka alaisuudessa toimivat Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihuoltolaitos. Kriminaalihuoltoyhdistys lakkautettiin ja sille kuuluneet yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanotehtävät siirtyivät Kriminaalihuoltolaitokselle. Vapautuvien vankien yleisen jälkihuollon oli tarkoitus siirtyä kuntien vastuulle, mutta uudistukset alkoivat laman aikana, jolloin kunnilla ei ollut mahdollisuutta vastata syntyneisiin aukkoihin, eikä tämä puute ole sittemmin korjaantunut. (Kati Rantala: Vankilasta vapautuvat huumeiden käyttäjät – sosiaalinen ongelma?)

Lainrikkojien yhteiskuntaan integroitumista tukevat toimintamuodot ovat kehittyneet voimakkaasti mm. erilaisten projektien vaikutuksesta. Yhteistyössä rikoksettomaan elämään -hanketta varten kartoitettiin v. 1996–2002 syntyneet 26 projektia. Ne luokiteltiin kahdeksaan eri kategoriaan, kuten rangaistusajan hyväksikäytön suunnittelu ja ohjaus tai vankiloiden päihde- ym. kuntoutusprojektit. Vankilassa projekteista toteutettiin 10, vapaudessa 14 ja yksi oli vankilassa ja siviilissä olevien toimijoiden yhteistyöhanke, jossa haettiin toimintamallia vaiheittaiseen vapautumiseen. Projektimuotoisen toiminnan ongelmina olivat projektin erillisyys sekä toiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Projektin päättyessä asiakassuhteet saattoivat katketa ja jatkuvuus jäi toteutumatta. Stakesin mukaan projektikartoitus viittaa siihen, että monet aiemmin pysyvänä kriminaalihuoltotyönä tuotetut erityispalvelut ovat nyt kokeilu- ja kehittämistyön kohteena olevissa projekteissa. Millään viranomaistaholla ei näytä olevan kokonaiskuvaa lainrikkojien erityispalvelujen tarpeesta eikä tarjonnasta koko maassa.

Stakesin mukaan tarvittaisiin selvityksiä ja vakavaa tutkimusta myös siitä, kuinka lainrikkojien tuen tarve otetaan huomioon normaalipalveluissa. On viitteitä siitä, että he joutuvat rikostaustansa vuoksi syrjittyyn asemaan. Esimerkiksi ihmisarvoisen asumisen järjestyminen on monesti ylivoimaisen vaikeaa (Riitta Granfelt: Vankilasta kotiin vai kadulle? YM 2003), sillä 41 % vankeusrangaistustaan suorittamaan tulevista vangeista on vailla vakinaista asuntoa. Heikko asumistilanne vaikeuttaa selviytymistä vankilan jälkeen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että vankilat eivät välttämättä sijaitse kotikunnassa ja kunnan mahdollisuudet arvioida tai tarjota palveluja vankilaan ovat huonot. Valtion omien organisaatioiden mm. työvoimahallinnon ja Kelan palveluiden, osaamisen ja sosiaaliturvan saaminen vankeusaikana on vaihtelevaa. Ainoastaan opetustoiminta on tukenut suhteellisen hyvin vankien opetuksen tarvetta jo valtiolähtöisesti. Kunnat ovat valmiimpia järjestämään jatkokuntoutusta vapaudessa ja verkostotyöskentelyyn vankeuden aikana mm. palvelusuunnitelmien laatimiseksi. Ongelmana on vankiloiden liian vähäinen sosiaalityöntekijämäärä verkostoyhteistyön ylläpitämiseen sekä etäisyydet.

### *Yhteistyössä Rikoksettomaan Elämään -hanke*

Yhteistyössä Rikoksettomaan Elämään -hankkeen (YRE-hankkeen) lähtökohta on seuraamusjärjestelmän ja yhteiskunnan tukijärjestelmien yhteensovittamista selvittäneen toimikunnan mietintö Rikoksettomaan elämänhallintaan (KM 2001:2). Toimikunnan mukaan lainrikkojien yhteiskuntaan sopeuttamisen edellytysten parantaminen on niin monitahoinen ja operatiivisesti haastava tehtävä, että se edellyttää varsin kokonaisvaltaista yhteiskuntapoliittista strategiaa.

Toimikunnan ehdotuksen pohjalta oikeusministeriö teki Yhteistyössä Rikoksettomaan Elämään -hankkeen asettamispäätöksen 13.11.2001. YRE-hanke kokosi toimikunnan ehdotuksen mukaisesti johtoryhmän, jossa on edustus keskeisistä tahoista: oikeus-, sisäasiain-, sosiaali- ja terveys-, ympäristö-, opetus- ja työministeriöstä, Kuntaliitosta, järjestöjen koordinaatiota edustavasta Kriminaalihuollon tukisäätiöstä sekä kerrallaan yhdeltä hankkeen nimetyltä toiminta-alueelta. YRE-hankkeen yhteistyöhön nimetyt seutukunnat ovat Helsinki ja muu pääkaupunkiseutu, Tampere, Turku, Oulu, Kuopio, Lahti ja Hämeenlinnan seutukunta. Hankkeen kohderyhmäksi on sen virallisissa asiakirjoissa mainittu lainrikkojat. Hankkeen johtoryhmä on kuitenkin suositellut, että kohderyhmäksi katsottaisiin erityisesti nuoret ja nuoret aikuiset lainrikkojat.

YRE-hankkeen tavoitteena on kehittää alueellisia palvelumalleja, joissa muutok-

seen pyrkivä rikoksentekijä saisi avukseen itselleen suunnitellut ja räätälöidyt palvelut. Käytännössä YRE kokoaa erilaisia palveluja tuottavat tahot pitkäjänteiseen kehittämistyöhön, jossa palvelutarjonta suunnitellaan yhdessä. Verkoston toimijoiden kanssa solmitaan yhteistyösopimukset, joissa sovitaan työnjaosta. Näin sekä julkiset palveluntuottajat että järjestöt saadaan sitoutumaan yhteistyöhön ja kuntoutuspolkujen kehittämiseen myös YRE-hankkeen päätyttyä. Tärkeimpänä tavoitteena onkin vakiinnuttaa yhteistyö ja rikoksentekijöiden palveluohjaus osaksi normaalia toimintaa. Kunnallisessa tai alueellisessa palveluohjauksessa nivelletään yhteen asiakkaan elämänmuutoksen kannalta välttämättömät peruspalvelut. Vankilasta vapautuville järjestetään heidän tarpeidensa mukaan

– asunto ja tarvittavat asumispalvelut, joissa edetään portaittaisesti itsenäiseen asumiseen

– kuntoutusjatkumo, erityisesti tuomion aikana aloitettu päihdekuntoutus tai lisäksi terveys-, mielenterveys-, psykososiaalinen ja oppimisvaikeuksiin kohdentuva kuntoutus

– toimeentulo: velkajärjestelyjen mahdollistaminen, toimeentulon rakentaminen muutokselle ja tosiasioille, perhe-elämä ja muut reunaehdot huomioidaan

– työ tai vastaava mielekäs päivätoiminta: henkilön kanssa suunniteltu, pitkäjänteisessä käytännön toiminnassa tapahtuva työ- ja toimintakyvyn arviointi. (www.rikosseuraamus.fi)

Väliraportissa (8/2004) esitellään YRE-hankkeen tuloksia, toimintamalleja ja yhteistyötä v. 2001–03. YRE-hankkeen nykysillä resursseilla ei ole mahdollista toteuttaa hankkeen tuloksellisuuden objektiivista ulkopuolista arviointia. Lisärahoitus on välttämätöntä, mikäli arviointi halutaan tehdä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö ovat asettaneet 31.5.2005 työryhmän valmistelemaan vapautuvien vankien ja muiden rikoksesta tuomittujen tukityön kehittämistä. Tarkoituksena on, että rangaistusajan suunnitelmaa täydennetään hyvissä ajoin vapauttamissuunnitelmalla. Suunnitelmat laaditaan yhteistyössä vangin kotikunnan sosiaali-, terveys-, asunto- sekä työvoimaviranomaisten kanssa. Työryhmän määräaika päättyy 15.1.2006.

**VALTIONTILINTARKASTAJIEN KANNANOTTO**

# VANKIEN TERVEYDENHUOLTO

Syrjäytyneisyyteen liittyvät vakavat terveysongelmat ovat entistä enemmän tulleet vankeinhoidon terveydenhuollon hoidettaviksi. Vankien heikko terveys rasittaa vankeinhoidon alimitoitettuja resursseja samaan aikaan, kun yleinen vankiluku on ollut kasvussa. Ottaen huomioon päihderiippuvuuden suuren merkityksen vankien terveydentilaan, tulisi vankien terveydenhuollossa ja kuntoutustoiminnassa voida voimakkaasti panostaa päihderiippuvuuden katkaisuun. Erityisen huolestuttavaa on valtiontilintarkastajien mielestä se, että vankeinhoito joutuu ilmeisesti nykyään paikkaamaan yleisten mielenterveyspalvelujen puutteellisuuksia.

Vankilan terveydenhuoltohenkilöstö työskentelee moniongelmaisten ihmisten kanssa. Kestääkseen vankilatyön paineet henkilöstö tarvitsee alaan perehtyneisyyttä ja ohjausta. Valtiontilintarkastajien mielestä nämä tarpeet tulee ottaa huomioon jo terveydenhuollon koulutuksessa. Erityisesti valtiontilintarkastajat painottavat, että vankilan terveydenhuoltohenkilöstölle tulee järjestää työnohjausta.

Vankiloiden terveydenhuollon vaikutuksista uusintarikollisuuteen ei ole vielä käytettävissä tutkimustietoa. Tehostuneen päihdehuollon arvioidaan kuitenkin voivan vähentää uusintarikollisuutta. Vertaistukeen toimintansa perustavan Kris-Suomi ry:n mukaan sitoutuminen päihteettömyyteen katkaisisi rikoskierteen 80 %:lta vangeista. Valtiontilintarkastajien mielestä vankien terveydenhuollon ja kuntoutuksen tavoitteellinen kehittäminen edellyttää nykyistä selkeämpää tietoa toiminnan vaikutuksista.

Psykiatrisen hoidon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarvittaisiin Rikosseuraamusviraston mukaan huomattava lisäys hoitoresursseihin. Valtiontilintarkastajat painottavat, että mielenterveyspotilaiden hoidossa on vankilassakin voitava edetä todellisen hoitotarpeen mukaan. Yleisen turvallisuudenkin kannalta on tärkeää, että vangin terveydentilan niin vaatiessa voidaan resurssien puolesta turvautua myös tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon.

Valtiontilintarkastajien mielestä on vakavasti selvitettävä kysymystä nykyisen kriminaalihuollon sisällöstä, hallinnonalarajat ylittävästä työnjaosta valtion, kuntien ja eri yhteisöjen kesken sekä kriminaalihuoltoon käytettävissä olevista resursseista suhteessa avun ja palvelujen tarpeeseen. Vankilassa niukoin resurssein annettu terveydenhoito ja kuntoutus ovat vaarassa menettää merkityksensä, jollei vapautuva vanki löydä välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon jatkopalveluja vaan palaa uudelleen päihde- ja rikoskierteeseen.

# YHTEENVETO VALVONNAN PÄÄTULOKSISTA

### Toimiva liikenneverkosto ja logistinen tehokkuus välttämätöntä

Valtiontilintarkastajat painottavat johdonmukaista, pitkäjänteistä ja suunnitelmallista rahoituspolitiikkaa koskien liikenteen infrastruktuurin kehittämistä. Sujuvat tavaravirrat luovat kansantaloudelle reaalisia kasvuedellytyksiä ja yrityksille kilpailukykyä. Tehokkaat logistiset ratkaisut ja hyvin toimiva liikenneverkosto ovat Suomen taloudelle erittäin tärkeä toimintaedellytys, koska maamme sijaitsee kaukana päämarkkinoilta ja esim. ilmastolliset olosuhteet ovat hyvin vaativia. Vaikka yritysten omat logistiset ratkaisut ja valinnat ohjaavat osittain liikenneinvestointeja, on myös alemman asteisen liikenneverkoston ylläpitoon kiinnitettävä huomiota. Tiestön kunto luo edellytykset kansantalouden kannalta tärkeiden voimavarojen hyödyntämiselle koko maan alueella.

### Toimiva kilpailu luo edellytyksiä menestymiselle

Kotimaassa toimiva kilpailu ja kilpailun edistäminen ovat tärkeitä yritysten kansainvälisen hintakilpailukyvyn ja viennin kasvun kannalta. Tarpeettoman säätelyn ja kilpailurajoitusten poistamiseen tulee viranomaisilla olla riittävät välineet. Viranomaisten kilpailuttamis- ja hankintaosaamista tulee parantaa ja julkisen tuen kilpailua vääristävät vaikutukset on minimoitava. Julkisen sektorin toimintojen avaaminen kilpailulle tulee toteuttaa suunnitellusti huolelliseen harkintaan perustuen.

### Ulkomaisten investointien houkuttelu ja yritysten kansainvälistyminen

Ulkomaisten investointien houkuttelemiseksi maahamme tarvitaan selvästi nykyistä tehokkaampia toimenpiteitä ja yhteistyötä. Suomi on harvaanasuttu maa, jolla on perifeerinen asema ulkomaisten yritysten ja investoijien kannalta, mutta turvallinen ja toimiva yhteiskunta, kehittyneet tieto- ja muun liikenteen verkostot sekä korkea koulutustaso korvaavat osittain maantieteen ja epäedullisen sijainnin aiheuttamia haittoja.

Ulkoasiainministeriön rooli viennin ja kansainvälistymisen edistäjänä on viime vuosina selkeästi vahvistunut, kun Finpro on keskittynyt maksullisiin toimeksiantoihin. Kaupan ja investointien esteiden purkamisella voidaan edistää myös ulkomaisten investointien saamista Suomeen. Myönteistä kuvaa Suomesta yritysten toimintaympäristönä voidaan vahvistaa maailmalla mm. viittaamalla moniin kilpailukykyä, innovaatiotoimintaa tai koulutuksen tasoa koskeviin kansainvälisiin vertailuihin, joissa Suomi on menestynyt hyvin. Huippuosaamisen, tutkimus- ja tuotekehityksen sekä kasvuyritysten investointien lisäämisellä edistetään myös ulkomaista investointitoimintaa erityisesti silloin, kun myös veroratkaisut tukevat tätä toimintapolitiikkaa.

Viennin edistäminen ja yritysten kansainvälistyminen on noussut aiempaa tärkeämmäksi toiminnaksi myös ulkoasiainhallinnossa, jonka on panostettava viennin ja kansainvälistymisen osaajien rekrytoimiseen, henkilöstön VKE-koulutuksen tehostamiseen ja koko VKE-toiminnan aseman vahvistamiseen edustustoissa. Kansainvälistyminen, kielteisiksi koetuista seurauksistaan huolimatta, on välttämätöntä yritysten menestymisen ja kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta.

### Maataloustukien valvonta raskasta

Maataloustukien valvontakoneiston ja siihen liittyvän byrokratian paisuminen ylisuureksi saattaa heikentää suomalaisten maatalousalan yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Huomio on kiinnitettäväkokoelintarvikeketjuntoimivuuteen ja asiakkaiden luottamuksen vahvistamiseen. EU:n alueella tulisi panostaa valvonnan yhdenmukaisuuteen ja uskottavuuteen.

### Matkailu tukee reuna-alueiden työllisyyttä ja taloutta

Matkailun edistämistä imagomarkkinoinnin avulla ja erityisesti Lapin matkailun toimintaedellytyksistä huolehtiminen mm. hiljaisuuden elämyksiä tarjoamalla on sekä aluepoliittisesti että elinkeinopoliittisesti tärkeää. Matkailuelinkeinon sisällöntuotanto on uudistumassa, jolloin hinnoitteluperiaatteet lähtevät asiakkaiden tarpeista. Hinnan ja laadun suhdetta onkin arvioitava kansainvälisen kilpailun ja kiristyvän hintakilpailun viitekehyksessä. Matkailun kehittäminen edellyttää kokonaisstrategian laatimista, jossa mm. maksukykyisten ulkomaisten matkailijoiden määrän kasvattamiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota. Energian hinnan nousu voi vähentää Lappiin suuntautuvaa kaukomatkailua, vaikka matkailulla on useita hyvinvointia edistäviä vaikutuksia. Ulkomainen omistus ei ole merkittävästi vaikuttanut suomalaisessa matkailussa, mutta pienten matkailuyritysten menestyminen alihankkijoina ei ole itsestään selvää uudessa kilpailutilanteessa.

### Työvoima- ja elinkeinokeskukset toimivat hajanaisesti

TE -keskusten ohjauksessa ei ole voitu välttyä erilaisten näkemysten ja toimintakulttuurien yhteentörmäykseltä mm. ministeriöiden välisen puutteellisen yhteistyön vuoksi. Alueiden kehittämistä suuntaa sektorikohtainen ohjaus, vaikka maakunnallisia kehittämistarpeita tulisi huomioida nykyistä paremmin. Koulutuspalveluiden tarjonnassa on esiintynyt vakavia ongelmia. Keskuksen johtajan tehtävä on haasteellinen ja hänen asemaansa organisaatiossa tulee vahvistaa.

### Talousrikollisuuden torjunta lisää luottamusta

Talousrikollisuuden torjunta lisää kansalaisten luottamusta suomalaiseen elinkeinoelämään, sijoitustoimintaan, hallintoon ja oikeuslaitokseen. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on ensisijaista yritys- ja tuotantotoimintaa säätelevän järjestelmän yksinkertaisuus, selväpiirteisyys ja riittävä läpinäkyvyys. Ennaltaehkäisyssä tulee panostaa nykyistä voimakkaammin työllisyyttä edistäviin yhteiskuntapoliittisiin toimenpiteisiin. Voimavarojen riittävyyteen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota, koska talousrikostutkijoista suuri osa on jäämässä eläkkeelle. Haasteisiin vastataan mm. lisäämällä koulutusta, ottamalla käyttöön uusia verotarkastusoikeuksia ja uudistamalla kansainvälisen sijoitustoiminnan valvontaa.

### Velkasovintohanke ei ole riittävä

Velanhallinta ja maksuhäiriömenettelyjen kohtuullistaminen erityisesti pienen ja keskisuuren yritystoiminnan kannalta on tärkeää mm. suomalaisen yrittäjyyden ylläpitämiseksi ja riskinoton kannustamiseksi. Velan vanhentumista ja luottotietolainsäädäntöä koskevilla lainmuutoksilla voitaisiin rohkaista myös yrittäjyyttä. Uuden alun salliminen olisi rehelliselle yrittäjälle osoitus työn arvostamisesta. Lama-ajan velallisten velkakierre vaatii edelleen toimenpiteitä.

### Työvoimapalvelun uudistus uhkaa jäädä keskeneräiseksi

Työllisyyden hoitaminen on sekä talouden että hyvinvoinnin kannalta suuri haaste, johon on vastattu myös julkisen työvoimapalvelun rakenneuudistuksella. Eri osapuolien sitoutuminen rakenneuudistukseen ovat paikallistasolla ongelmia, mistä syystä asiakkaiden kaikkiin tarpeisiin ei uudistuksen jälkeenkään ole pystytty vastaamaan. Asiakkaiden työllistämisen vuoksi yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on tässäkin asiassa ratkaisevassa asemassa.

### Työelämä, työkyky ja kuntoutus

Väestön terveydentilan muutokset eivät näy sellaisinaan työssä jaksamisena ja jatkamisena. Esimerkiksi työterveyshuollolla ei ole resursseja ennalta ehkäisevään toimintaan, koska ne kuluvat sairauksien hoitoon mm. työn henkisen kuormittavuuden ja työuupumuksen lisääntyessä. Sairauspoissaolojen valtakunnallisen seurannan puuttuessa kokonaiskuvaa niistä ja niiden taloudellisia vaikutuksia on mahdotonta selvittää. Varhaiskuntoutus on vähäistä ja terveydellisiin ongelmiin reagoidaan liian myöhään. Työelämässä pysymiseen tai sinne palaamiseen tähtäävän kuntoutuksen seuranta on puutteellista, vaikka kuntoutukseen käytettävä

panostus on mittavaa, n. 200 milj. € vuodessa. Kelan ja työeläkelaitoksen välisessä työnjaossa on edelleen epäselvyyksiä, mikä osaltaan hankaloittaa kuntoutuksen käynnistymistä sekä sen onnistumista.

### Maahanmuuttajien koulutus auttaa työmarkkinoille

Koulutus on tärkeä maahanmuuttajien kotoutumista edistävä toimenpide. Kaikki maahanmuuttajat eivät koulutusta kuitenkaan saa, ja erityisesti oppivelvollisuusiän ohittaneet nuoret ovat väliinputoajia. Maahanmuuttajien sosiaaliset ja psykologiset ongelmat vaativat myös huomiota. Maahanmuuton taloudellisiin vaikutuksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota samalla, kun pyritään edistämään työperäistä maahanmuuttoa ja maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa.

### Sosiaali- ja terveyspalvelut uudelleenarvioitava

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tulevaisuuden ongelmat johtuvat väestön ikääntymisestä ja vaikeuksista sopeutua julkisen vallan tiukkoihin rahoitusmahdollisuuksiin. Kun lisäksi järjestöjen mahdollisuudet toimia erikoistuneiden palvelujen ja tuen antajina ovat heikentymässä mm. RAY:n ratkaisujen ja Verohallituksen tulkintojen vuoksi, on hyvinvointiarkkitehtuuri ajateltava uudelleen mm. kunta- ja palvelurakennetta uudistamalla.

Väestön hyvinvointiin vaikutetaan useilla toimenpiteillä, jotka eivät muodosta selkeää hallinnonalojen rajat ylittävää politiikka-ohjelmaa. Monisäikeinen, usein kompromisseihin perustuva palvelujen kokonaisuus on huonosti hallittavissa. Kokonaisuutta tarkastelevan strategian puute on ilmeinen. Samoin talouden kilpailukykyä koskevilla toimilla mm. työn tuottavuuden nostamisella saattaa olla kielteisiä vaikutuksia julkisen hyvinvointijärjestelmän toimivuuteen, jossa kuitenkin käytetään runsaasti ammattityövoimaa. Henkilöstön työkyvystä ja jaksamisesta huolehtiminen on entistä tärkeämpää, koska sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa ei ole korvattavissa koneilla tai tietotekniikalla.

Useimmat hyvinvointipalvelut tuotetaan kunnissa, jotka ratkaisevat itsenäisesti palvelujen mitoituksen. Henkilökunnan ikääntymisen vuoksi työvoimapula saattaa heikentää palvelujen saatavuutta erityisesti pienissä kunnissa. Palvelujen kehittämisen ensisijaisena perusteena tulee kuitenkin olla sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet mm. asiakaslähtöisyys ja väestön palvelutarpeet. Palvelujen tulee edistää kansalaisten terveyttä, selviytymistä ja arjen turvallisuutta.

### Vankien terveydenhuolto

Pelon ja turvattomuuden tunteen kasvaessa kansalaiset vaativat parannusta arjen turvallisuuteen. Kasvavat vankimäärät rasittavat vankeinhoitoa mm. mielenterveyspalveluissa ja päihderiippuvuuden hoitamisessa. Tehostunut päihdehuolto vankiloissa voi vähentää uusintarikollisuutta, mutta samalla se luo paineita vankilan jälkeiselle kriminaalihuollolle. Suomalainen vankien terveydenhuoltojärjestelmä voisi parhaimmillaan olla myös esimerkki hyvistä käytännöistä kansainvälisesti.

### Joukkoliikenne tärkeä haja-asutusalueiden ja kaupunkien asukkaille

Toimiva joukkoliikenne on osa hyvinvoinnin edellytyksiä niin maaseudulla kuin kaupungeissakin. Palvelujen saatavuuden ja yhdyskuntien toimivuuden kannalta joukkoliikenteen kehittäminen on tärkeä osa-alue, jonka merkitys korostuu energian hinnan kohotessa. Kun joukkoliikenteen suosio on vähentynyt, on liikenteen peruspalvelutason tavoitteita ja liikenteen kannattavuutta ollut entistä vaikeampi saavuttaa koko maassa. Joukkoliikenteen tuotantoa ja hankintaa on tehostettava mm. integroimalla lakisääteistä ja itsekannattavaa liikennettä.

### Elintarviketalouden laatutietojärjestelmää harkittava uudelleen

Elintarvikkeiden erityislaatu on kilpailutekijä, jota voidaan kehittää suuntaamalla rahoitusta tutkimukseen ja koulutukseen. Laatujärjestelmien toteuttaminen ei kuitenkaan saa johtaa byrokratian lisääntymiseen. Maatiloja on kannustettava laadun kehittämi-

seen. Esimerkiksi elintarvikkeiden laadun ja turvallisuuden kehittäminen ja uusien tuotesegmenttien löytäminen markkinoilta on välttämätöntä maataloustuotteiden kansainvälisen kilpailun lisääntyessä.

### Opetuksellinen syrjäytyminen on hyvinvointitappio

Syrjäytyminen opetuksesta kaventaa nuoren tulevaisuuden vaihtoehtoja. Opetuksellista syrjäytymistä estämällä ehkäistään jo ennalta useita yksilötason ongelmia ja pettymyksiä. Ehkäisyn onnistuminen varmistaa, että syrjäytymisuhan kohteeksi joutunut voi menestyä tulevaisuudessa. Valintojen tueksi oppilaiden on saatava riittävästi osaavaa oppilaanohjausta, erityistä tukea tarvittaessa ja erityisopetusta omien kykyjen ja edellytysten pohjalta. Muualla Euroopassa yleinen oppisopimuskoulutus saattaa vastata kannustavasti syrjäytyneiden koulutustarpeisiin varsinkin, jos siihen sisältyy tarpeellisiksi koettuja tukitoimenpiteitä ja työnantajayhteyksiä.

### Syyttäjätoimeen sujuvuutta alueorganisaatiosta

Syyttäjien toimintaa voidaan kehittää monin eri tavoin, mikä vähentää samalla kansalaisten tuntemaa pelkoa rikollisuuden kasvusta. Esimerkiksi syyteharkinta-aikojen pidentyminen, syyttämättä jättämisen lisääntyminen tai vakavaa talousrikollisuutta koskevien tutkimusten pitkä kesto herättävät kysymyksiä syyttäjätoimen tasapuolisuudesta ja uskottavuudesta. Syytäjälaitoksen alueorganisaation uudistaminen voi lisätä voimavarojen käytön tehokkuutta mm. syyttäjien erikoistumisen kautta.

### Paloturvallisuus heikkenee

Paloturvallisuuden kehitystä on pidettävä huolestuttavana palokuolemien määrän jatkuvasti kasvaessa. Erityisen huolestuttavaa on vanhusten erilaisten asumismuotojen paloturvallisuus ja maatilapalojen kasvu. Ennaltaehkäisy ja asennekasvatus yhdistettynä teknisiin uudistuksiin lisäävät paloturvallisuutta, jos myös perusvalvonta on kunnossa. Maatilojen paloturvallisuudessa on palotarkastusten mukaan selkeitä puutteita. Yksittäinen kansalainen voi lisätä paloturvallisuuttaan huolehtimalla mm. palovaroittimien kunnosta ja oikeasta käytöstä.

### Turvaton tieliikenne rasittaa terveydenhuoltoa

Tieliikenteen turvallisuus ei ole kehittynyt tavoitteiden mukaisesti, koska liikenteen kasvu on pysynyt voimakkaana. Liikenneturvallisuus on myös taloudellinen kysymys, koska onnettomuuksien väheneminen voisi pienentää kustannuksia terveydenhuollossa. Liikenneonnettomuuksien yhteiskuntataloudellisia, terveydellisiä ja sosiaalisia vaikutuksia koskeva tieto on hajallaan, eikä riittäviä kustannus-hyöty vertailuja ole mahdollista tehdä. Yksilötasolla liikenteen turvallisuutta parannetaan ajo-opetuksen kehittämisellä ja asennekasvatuksella, jotka vaativat tehostamista.

### Meluntorjunta on unohdettu rahanjaossa

Meluntorjuntaa edistäviin keinoihin on kiinnitetty liian vähän huomiota. Tiedot liikennemelun terveysvaikutuksista ovat myös edelleen puutteellisia, vaikka meluntorjunnan toimenpiteet koskevat erityisesti suuria kaupunkialueita. Melualueiden lisäksi maassamme on edelleen jäljellä ns. hiljaisia alueita. Niihin liittyvät elämykset tarjoavat mm. pohjoisen matkailulle mahdollisuuksia, sillä hiljaisuudella on hyvinvointia ja terveyttä edistäviä vaikutuksia.

### Ympäristölupien myöntäminen haaste hallinnolle

Ympäristölupien myöntäminen on haaste lupajärjestelmän toimivuudelle. Ympäristöhallinnon sujuvuus on elinkeinoelämän kannalta tärkeä taloudellinen ja oikeusturvaan liittyvä kysymys. Samalla se on hallintobyrokratialle merkittävä haaste hallinnon toimivuuden, asiakaslähtöisyys ja tuottavuuden kannalta.