Valtiontilintarkastajain

kertomus

vuodelta 2002

K 15/2003 vp

Valtiontilintarkastajain

kertomus

vuodelta 2002

HELSINKI 2003

ISSN 0355-2535

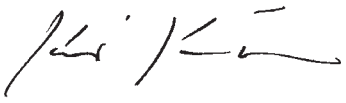
EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2003

EDUSKUNNALLE

Vuosiksi 2000—2003 valitut valtiontilintarkastajat antavat täten kunnioittavasti Eduskunnalle valtiontilintarkastajien johtosäännön 10 §:ssä määrätyn kertomuksen.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2003

Kari Urpilainen



Kari Kantalainen

Kari Myllyniemi

Raimo Mähönen

Ola Rosendahl

Mauri Lehmusto

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

Vuoden 2002 valtiontilintarkastajien toiminta 7

Ulkoasiainministeriön hallinnonala 13
Lähetetyn henkilöstön perheiden ja puolisoiden asema 13
Valtiontilintarkastajien kannanotto 22
Henkilöstön siirtymävelvollisuus 23
Valtiontilintarkastajien kannanotto 28

Oikeusministeriön hallinnonala 29
Lainvalmistelun laatu ja lakien vaikutusten arviointi 29
Valtiontilintarkastajien kannanotto 40
Vastaajan poissaolon vaikutukset rikosasioissa 42
Valtiontilintarkastajien kannanotto 51
Raiskausrikosten tuomioistuinkäsittely 52
Valtiontilintarkastajien kannanotto 56

Sisäasiainministeriön hallinnonala 57
Väkivallan torjunta 57
Valtiontilintarkastajien kannanotto 68
Kuntien yhteistyö ja kuntarakenteen muutos 69
Valtiontilintarkastajien kannanotto 86

Puolustusministeriön hallinnonala 88
Asevelvollisuus 88
Valtiontilintarkastajien kannanotto 98
Puolustusvoimien kansainvälinen yhteistyö 99
Valtiontilintarkastajien kannanotto 107

Valtiovarainministeriön hallinnonala 109
Omistajanvaihdos ja verotus pienissä ja keskisuurissa yrityksissä 109
Valtiontilintarkastajien kannanotto 123
Valtion kiinteistöstrategia 124
Valtiontilintarkastajien kannanotto 137

Sivu

Valtuusmenettely ja sen toimivuus talousarviossa 139
Valtiontilintarkastajien kannanotto 149

Opetusministeriön hallinnonala 151
Suomen Akatemian toiminta 151
Valtiontilintarkastajien kannanotto 160
Yliopistojen tulosohjausjärjestelmä 161
Valtiontilintarkastajien kannanotto 170
Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset 171
Valtiontilintarkastajien kannanotto 180

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala 182
Kestävä metsätalous ja metsänhoidon toimivuus 182
Valtiontilintarkastajien kannanotto 204
Hevostalouden edistäminen 204
Valtiontilintarkastajien kannanotto 219

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala 221
Tieverkon nykytila ja kehittämistarpeet 221
Valtiontilintarkastajien kannanotto 233
Suomen ja Venäjän välisen maantieliikenteen ongelmat 234
Valtiontilintarkastajien kannanotto 243

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala 245
Valtion tavoitteet pääomasijoittamisessa ja niiden toteutuminen 245
Valtiontilintarkastajien kannanotto 254
Kaivannaisteollisuuden edistäminen 255
Valtiontilintarkastajien kannanotto 263

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala 265
Julkisen sektorin tuottamien palvelujen

Sivu

ohjaus, valvonta ja saatavuus erikoissairaanhoidossa, mielenterveystyössä ja kehitysvammahuollossa ... 265
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 310

Työministeriön hallinnonala ... 313
Määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet ... 313
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 340
Tukitoimenpiteiden taloudellinen vaikuttavuus ... 341
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 359
Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispalvelut ... 360
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 369

Ympäristöministeriön hallinnonala ... 371
Luonnonsuojeluohjelmien toteutus ja luontotyyppien suojelu ... 371
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 381

Sivu

Tyhjät aravavuokra-asunnot ... 382
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 394

Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta ... 396
Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä ... 396
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 398
Yritystukien vaikuttavuutta mittaamassa ... 398
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 400
Uusi julkinen hallinto ja yliopistojen meno- ja tulorakenteen muuttuminen ... 400
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 405
Kokonaisvaltainen maahanmuuttopolitiikka ... 405
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 408
Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan merkitys alueellisen kehityksen tasapainottajana ... 408
Valtiontilintarkastajien kannanotto ... 413

Vuoden 2002 valtiontilintarkastajien toiminta

Valtiontilintarkastajat

Eduskunta valitsi 7.4.1999 valtiontilintarkastajiksi toimikaudeksi, joka alkoi 1.1.2000 ja päättyy sen kalenterivuoden lopussa, jolloin seuraavat kansanedustajain vaalit toimitetaan, kansanedustajat Ulla Juurolan, Raimo Mähösen, Kari Myllyniemen, Kari Kantalaisen ja Ola Rosendahlin sekä valtiontilintarkastajien varajäseniksi kansanedustajat Matti Vähänäkin, Riitta Prustin, Mauri Salon, Seppo Kanervan ja Toimi Kankaanniemen. Kansanedustaja Ulla Juurolan saatua 22.4.1999 vapautuksen valtiontilintarkastajien jäsenyydestä eduskunta toimitti 23.4.1999 valtiontilintarkastajien täydennysvaalin, jossa valituksi tuli kansanedustaja Kari Urpilainen. Näiden valtiontilintarkastajien käytännön työ päättyy joulukuussa 2004.

Valtiontilintarkastajat valitsivat kokouksessaan 5.5.1999 puheenjohtajakseen Kari Urpilaisen ja varapuheenjohtajakseen Kari Kantalaisen. Tarkastustoimintaansa varten valtiontilintarkastajat ovat olleet jakaantuneina kahteen tarkastusjaostoon. Ensimmäiseen jaostoon ovat kuuluneet Urpilainen, Myllyniemi ja Rosendahl sekä toiseen Kantalainen ja Mähönen.

Perustuslain 90 §:n mukaan: ”Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat.” Valtiontilintarkastajien valvonnan tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivalta tarkastelemalla hallituksen toimia valtiontalouden hoidossa ja valtion talousarvion noudattamisessa. Valvonta on luonteeltaan parlamentaarista, ja se kohdistuu pääasiassa jo toteutettuihin toimenpiteisiin. Parlamentaarinen valvonta kohdistuu ensi sijassa valtiontalouden yleiseen tilaan ja hoitoon, ja valvonnan tulosten pitää palvella eduskuntaa päätöksentekijänä ja tiedon saajana.

Edellä mainittua perustuslain tehtäväksi antoa tukemaan ja toteuttamaan eduskunta hyväksyi 20.6.2000 valtiontilintarkastajille johtosäännön (745/2000).

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 19.11.2002 eduskunnan apulaispääsihteeri Jouni Vainion toimimaan selvitysmiehenä parlamentaarisen valvonnan uudelleen organisoimiseksi. Selvitysmiehen tehtävänä oli laatia Kertomusmenettelytyöryhmän mietinnön (eduskunnan kanslian julkaisu 7/2002) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta ehdotus valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvontatoimen yhdistämiseksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi, joka toimisi erikoisvaliokunnan tapaan.

Selvitysmies Vainio luovutti ehdotuksensa puhemiesneuvostolle 31.1.2003. Hänen toimenpide-ehdotuksensa merkitsisivät toteutuessaan valtiontilintarkastajien aseman yhdistämistä valtiovarainvaliokunnan tarkastusjaoston jäsenyyteen. Tässä yhteydessä valtiontilintarkas-

tajien lukumäärä nostettaisiin seitsemään ja luovuttaisiin valtiontilintarkastajien varajäsenistä. Lisäksi Vainio esitti valtiontilintarkastajien toiminnan ja raportointijärjestelmän muuttamista ja raportoinnin sisällön kehittämistä sekä valtiontilintarkastajien kertomuksen eduskuntakäsittelyn yksinkertaistamista.

Selvitysmies Vainion ehdotuksen ja saatujen lausuntojen perusteella puhemiesneuvosto on 9.10.2003 asettanut parlamentaarisen valvonnan uudelleenorganisointia varten erillisen toimikunnan. Toimikunnan päätehtävänä on laatia ehdotus valtiontilintarkastajien kanslian ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarisen valvonta- ja tarkastustoimen yhdistämiseksi erikoisvaliokunnan tapaan toimivaksi tutkinta- ja valvontaorganisaatioksi sekä määritellä muodostettavan toimielimen toimiala ja tehtävät samoin kuin asioiden vireillepano- ja päätösmenettelyt. Toimikunnan on suoritettava työnsä vuoden 2004 loppuun mennessä.

Valtiontilintarkastajien kanslia

Valtiontilintarkastajien apuna toimii kanslia, jossa on 16 pysyvää virkaa. Kanslian toimintaa on johtanut kansliapäällikkö Mauri Lehmusto. Kanslian toiminta on jakautunut valvontatoimen ja tukipalveluiden vastuualueisiin sekä valtiontilintarkastajien rahoittamaan tutkimustoimintaan.

Valvontatoimen vastuualueelle kuuluu valtiontilintarkastajien päättämien valvonta-aiheiden hallinnonaloittainen valmistelu. Vastuualue on jakautunut kahteen jaostoon, joita ovat johtaneet tarkastusneuvokset Asko Valkosalo 31.12.2002 asti, Kari Kauppinen 1.1.2003 alkaen (VM ja PLM) sekä Ilkka Tenhiälä 13.9.2003 asti (OM ja LVM) ja Kaj Laine 1.10.—31.12.2003 (LVM). Vastuualueeseen ovat kuuluneet ylitarkastajat Seppo Niemi (UM ja OPM), Nora Grönholm (STM ja KTM), Raimo Laitinen (TM ja MMM), Lassi Perkinen 1.1.2003 alkaen (SM ja YM) ja Senja Kolehmainen 31.1.2003 asti sekä tarkastajat Marjatta Mylly (VNK ja osa STM:stä ja osa TM:stä), Marjaana Solanne (osa VM:stä ja osa OPM:stä) ja Tuija Myllyvuori (osa STM:stä).

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 hallintoylitarkastaja Kaj Laine. Hallintoylitarkastaja on toiminut valtiontilintarkastajien kokousten sihteerinä. Vastuualueeseen ovat kuuluneet tarkastaja Tuija Myllyvuori, apulaistarkastaja Jaana Holmberg, toimistosihteerit Marja Huovila ja Ulla Taari sekä virastoavustaja Jari Räsänen.

Kanslia toimii vuokratiloissa osoitteessa Annankatu 44 A.

Yhteistoiminta Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa

Valtiontilintarkastajien valvonnan ja tarkastusviraston tarkastustoiminnan suuntaamista on koordinoitu yhteisissä neuvotteluissa. Tarkastusvirasto on toimittanut valtiontilintarkastajille kaikki antamansa kertomukset selityksineen, lausuntoineen ja päätöksineen. Vuoden 2002 valvontaa koskevan valtiontilintarkastajien toimikauden aikana tarkastusvirasto antoi tiedoksi valtiontilintarkastajille kaikkiaan 117 vuositilintarkastusraporttia, 20 toiminnantarkastuksen tarkastuskertomusta sekä 3 selvitystä, aloitetta tai muuta julkaisua. Lisäksi tarkastusvirasto antoi valtiontilintarkastajille tiedoksi eduskunnalle annettavan kertomuksen tarkastusviraston toiminnasta, jota perustuslain mukaisesti käsitellään eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana (K 13/2003).

Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta

Valtiontilintarkastajat aloittivat vuodelta 2002 annettavan valtiontilintarkastajien kertomuksen suunnittelun järjestämällä 9.10.2002 lajissaan ensimmäisen kuulemistilaisuuden kaikkien eduskunnan valiokuntien edustajille. Tilaisuudesta saatujen myönteisten kokemusten perusteella kuulemismenettelyä on päätetty jatkaa myös seuraavalla suunnittelukierroksella. Valtiontilintarkastajat aloittivat 16.10.2002 varsinaisen, vuotta 2002 koskevan valvonta-aihevalintansa.

Lopullisista selvityspyynnöistä puolet hyväksyttiin ja lähetettiin hallinnolle joulukuussa 2002 ja puolet helmikuussa 2003. Suunnitteluprosessin tuloksena hyväksyttiin valtiontilintarkastajien toimintasuunnitelma 26.2.2003. Valtiontilintarkastajat aloittivat alue- ja paikallishallinnon valvontakäynnit marraskuussa 2002 ja ministeriöiden valvontakäynnit maaliskuussa 2003.

Kotimaiset valvontamatkat tehtiin Pohjanmaan TE-keskuksen sekä Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen alueille. Pohjanmaan TE-keskuksen alueelle 12.—13.11.2002 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Kokkolan kaupunki (kaupunginjohtaja Antti Isotalus), Keski-Pohjanmaan liitto (maakuntajohtaja Altti Seikkula), Keski-Pohjanmaan ammattikorkeakoulu (rehtori Marja-Liisa Tenhunen), Pohjanmaan TE-keskuksen Kokkolan palvelupiste (johtaja Kaj Suomela), Länsi-Suomen ympäristökeskuksen Kokkolan toimipaikka (ympäristökeskuksen johtaja Pertti Sevola), Pietarsaaren kaupunki (kaupunginjohtaja Göran Honga) ja Viexpo-osuuskunta (toimitusjohtaja Sakari Savolainen).

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen alueelle 20.—21.11.2002 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Oulun lääninhallitus (maaherra Eino Siuruainen), Pohjoinen maanpuolustusalue (maanpuolustusalueen komentaja Heikki Tilander), Oulun yliopisto ja Thule-instituutti (rehtori Lauri Lajunen), Oulun kaupunki (apulaiskaupunginjohtaja Silja Hiironniemi), Pohjois-Pohjanmaan liitto (maakuntajohtaja Pentti Lampinen), Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus (johtaja Leila Helaakoski), Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (kuntayhtymän valtuuston puheenjohtaja Matti Johansson), Oulunsalon kunta (valtuuston puheenjohtaja Suvi Helanen) ja CCC-Group (toimitusjohtaja Timo Korhonen).

Ulkoasiainhallinnon tarkastukseen liittyen valtiontilintarkastajat tekivät kaksi valvontamatkaa. Valtiontilintarkastajat tekivät 19.—25.5.2003 valvontamatkan maamme edustustoihin Tukholmassa, Kööpenhaminassa, Oslossa ja Reykjavikissa. Edustustojen toiminnan lisäksi valtiontilintarkastajat tutustuivat Ruotsissa Suomalais-ruotsalaisen kauppakamarin (toimitusjohtaja Risto Erjanti), Ruotsinsuomalaisten keskusliiton (toiminnanjohtaja Pasi Salmela) ja Suomen kulttuuri-instituutin (johtaja Bengt Packalén) toimintaan, Tanskassa Finpron (toimistopäällikkö Eija Fromberg) toimintaan, Norjassa Finpron (kaupallinen sihteeri Markku Mäenpää), Matkailun edistämiskeskuksen (johtaja Erja Kaikkonen) toimintaan sekä Suomalais-norjalaisen kulttuuri-instituutin (johtaja Anita Björklund) ja suomalaisen evankelisluterilaisen seurakunnan (pastori Carita Jansson) toimintaan sekä Islannissa Pohjolan talon (johtaja Gro Kraft) toimintaan.

Valtiontilintarkastajat tekivät 29.9.—5.10.2003 valvontamatkan maamme edustustoihin Wienissä, Bernissä ja Haagissa. Edustustojen toiminnan lisäksi valtiontilintarkastajat tutustuivat Itävallassa Finpron (kaupallinen sihteeri Seppo Paljakka) ja Suomen ETYJ-edustuston (suurlähettiläs Aleksi Härkönen) toimintaan sekä Alankomaissa EUROPOL:n (yksikön päällikkö Jan-Olof Nyholm) ja Finpron (vientikeskuksen päällikkö Patrick Wiersma) toimintaan.

Valtiontilintarkastajat ovat edellä mainittujen lisäksi toimittaneet seuraavat valvontakäynnit:

24.10.2002 Heinolan kaupunki (kaupunginhallituksen puheenjohtaja Raili Rotko)
Suomen Urheiluopisto (varatoimitusjohtaja Pekka Vasala)
29.1.2003 Suomen Akatemia (pääjohtaja Reijo Vihko)
18.2.2003 Valtion asuntorahasto (ylijohtaja Teuvo Ijäs)
26.2.2003 Suomen ympäristökeskus (pääjohtaja Lea Kauppi)
4.3.2003 Puolustusministeriö (puolustusministeri Jan-Erik Enestam)
5.3.2003 Oikeusministeriö (kansliapäällikkö Kirsti Rissanen)
12.3.2003 Sosiaali- ja terveysministeriö (kansliapäällikkö Markku Lehto)
18.3.2003 Opetusministeriö (opetusministeri Maija Rask)
19.3.2003 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (johtaja Tapio Lappi-Seppälä)
25.3.2003 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (ylijohtaja Seppo Heinonen)
26.3.2003 Sisäasiainministeriö (kansliapäällikkö Kari Häkämies)
1.4.2003 Tilastokeskus (pääjohtaja Heli Jeskanen-Sundström)
2.4.2003 Maa- ja metsätalousministeriö (maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen)
8.4.2003 Valtioneuvoston kanslia (pääministeri Paavo Lipponen)
9.4.2003 Valtiovarainministeriö (valtiovarainministeri Sauli Niinistö)
15.4.2003 Tiehallinto (pääjohtaja Eero Karjaluoto)
22.4.2003 Geologian tutkimuskeskus (ylijohtaja Raimo Matikainen)
6.5.2003 Ulkoasiainministeriö (ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki)
7.5.2003 Liikenne- ja viestintäministeriö (kansliapäällikkö Juhani Korpela)
13.5.2003 Suomen Teollisuussijoitus Oy (toimitusjohtaja Juha Marjosola)
27.5.2003 Kauppa- ja teollisuusministeriö (kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen)
4.6.2003 Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto (alivaltiosihteeri Pertti Marjanen)
10.6.2003 Ympäristöministeriö (kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi)
11.6.2003 Työministeriö (kansliapäällikkö Markku Wallin)

Valvontatoiminnassa esille tulleita kysymyksiä on tarkasteltu kertomuksessa hallinnonaloittain. Valtiontilintarkastajat ovat seuranneet myös aiempina vuosina tekemiensä toimenpide-ehdotusten toteutumista valtionhallinnossa. Ministeriöiden yhteyshenkilöiden kanssa pidettiin yhteistyökokous 27.11.2002 valvonnan uusista suuntaviivoista.

Valtiontilintarkastajat aloittivat kertomusosuuksien käsittelyn huhtikuussa 2003 ja kertomuksen valmistelu päättyi lokakuussa 2003. Tätä kertomusta valmistellessaan valtiontilintarkastajat ovat pitäneet 36 kokousta.

Yksityisten kansalaisten ja järjestöjen kannanottoja, selvityspyyntöjä ja aloitteita on valtiontilintarkastajille tullut 8.

Valtiontilintarkastajat ovat perehtyneet Hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta, ja sen aineisto on ollut valtiontilintarkastajien käytettävissä. Valtiontilintarkastajat eivät ole havainneet kertomuksessa erityistä huomauttamista.

Lausunnot

Valtiontilintarkastajat antoivat 5.3.2003 lausunnon eduskunnan puhemiesneuvostolle selvitysmies, eduskunnan apulaispääsihteeri Jouni

Vainion ehdotuksesta Valtiontalouden parlamentaarisen valvontatoimen tehostaminen, 2.4.2003 lausunnon valtiovarainministeriölle ehdotuksesta valtion tilinpäätös- ja tilivelvollisuusuudistuksen periaatteiksi sekä 4.6.2003 lausunnon eduskunnan puhemiesneuvostolle valtiontilintarkastajien johtosäännön 17 §:n muuttamisesta.

Valtiontilintarkastajien kanslia antoi 24.2.2003 lausunnon JHTT-tilintarkastajien laadunvarmistusjärjestelmän kehittämisprojektille luonnoksesta JHTT-tilintarkastajien laadunvarmistusjärjestelmäksi.

Tutkimustoiminta

Valtiontilintarkastajat esittävät kannanottonsa myös tutkimustuloksiin. Vuonna 2002 rahoitettujen tutkimushankkeiden tiivistelmät ja kannanotot ovat valtiontilintarkastajien kertomuksen viimeisessä kappaleessa.

Vuonna 2003 valtiontilintarkastajilla on ollut käytössään yhteensä 100 000 € ulkopuolelta hankittaviin tutkimuksiin. Yliopistoille ja korkeakouluille sekä eräille tutkimuslaitoksille lähetettiin tammikuussa 2003 tarjouspyyntökirje, johon saatiin 4.3.2003 mennessä yhteensä 22 vastausta.

Valtiontilintarkastajat päättivät rahoittaa v. 2003 seuraavat tutkimushankkeet:

— Porin yliopistokeskuksen maakunnallisen vaikuttavuuden arviointi, professori Heli Hookana, Turun kauppakorkeakoulu, Porin yksikkö

— Kohti kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa, toimitusjohtaja Petri Uusikylä, NetEffect Oy

— Palvelujen tuottaminen itsepalveluyhteiskunnassa; palvelualojen kehitysmahdollisuudet ja työllisyys, tutkimusjohtaja Olavi Rantala, ETLA

— Yliopistot ja maakuntien kehitys. Tutkimus Joensuun ja Lappeenrannan teknologiakeskuksista ja yliopistoista, tutkimusjohtaja Timo Lautanen, Alue- ja kuntatutkimuskeskus SPATIA, Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos

— Perheyrittäjyys ”Seniori-Suomessa” 2010-luvulla, professori Matti Koiranen, Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta.

Koulutus

Edustus molemmista valtiontilintarkastajien tarkastusjaostoista ja osa valtiontilintarkastajien kanslian henkilökunnasta osallistui Tampereen Yliopiston Täydennyskoulutuskeskuksen järjestämään julkistalouden tarkastuksen symposiumiin 2.—3.6.2003. Lisäksi kanslian henkilökunta on osallistunut erilaisiin mm. eduskunnan, HAUS kehittämiskeskus Oy:n, Valtiontalouden tarkastusviraston ja TietoEnatorin järjestämiin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin. Eduskunnan siirryttyä vuoden 2003 alussa uuteen atk-käyttöjärjestelmään on koulutus painottunut henkilökunnan tietoteknisen osaamisen kehittämiseen.

Kansainvälinen toiminta

Etelä-Korean television toimittajaryhmä haastatteli valtiontilintarkastajien varapuheenjohtaja Kari Kantalaista 9.4.2003. Aiheena oli korruption vähäisyys Suomen valtionhallinnossa ja aiheen taustana Suomen sijoittuminen kärkisijoille ajankohtaisessa kansainvälisessä vertailussa.

Valtiontilintarkastajien toimintaan ovat käyneet tutustumassa 14.3.2002 valiokunnan puheenjohtaja Ylli Bufi, varapuheenjohtaja Ridvan Bode, valiokunnan jäsenet Ermelinda Meksi ja Dashamir Shehi sekä valiokunnan neuvonantaja Genti Arapi Albanian parlamentista, johtaja Viktor Gurumi Albanian oikeusministeriöstä sekä ETYJ:n virkailijat Eric Roman Filipink ja Miranda Veliaj. Tutustumiskäynnin tekivät 29.9.2003 valiokunnan varapuheenjohtaja

Duong Thu Huong, valiokunnan jäsenet Nguyen Thi Hai, Dang Phuong Thanh, Tran Thanh Khiem ja Tran Xuan Hai Vietnamin sosialistisen tasavallan kansalliskokouksen talous- ja budjettivaliokunnasta sekä asiantuntijat Dang The Vinh ja Ngyen Thi Hue Vietnamin valtiovarainministeriön budjettiosastolta.

Hallintoylitarkastaja Kaj Laine osallistui alustajana Pohjoismaiseen puolustushallinnon tarkastuskonferenssiin 13.11.2002 ja kansliapäällikkö Lehmusto alustajana 16.9.2003 eduskunnan yhteistyössä Maailmanpankin kanssa järjestämään seminaariin. Seminaari käsitteli parlamentarismia, hyvää hallintoa ja köyhyyden vähentämistä.

Kansliapäällikkö Lehmusto, varamiehenään ylitarkastaja Seppo Niemi, on osallistunut edelleen eduskunnan nimeämänä ECPRD:n makrotaloudellisen työryhmän työskentelyyn.

Ulkoasiainministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät ulkoasiainministeriöltä selvityksen ulkomaanedustustoihin lähetetyn henkilöstön puolisoiden ja perheiden asemasta, henkilöstön siirtymävelvollisuudesta ulkoasiainhallinnossa sekä kehitysyhteistyöstä.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin ulkoasiainministeriöön 6.5.2003. Käynnillä kuultiin ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäen ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: Suomen humanitäärisen avustustoiminnan toteutus, konsulipalvelutehtävien hoidon kehitys Suomen EU-jäsenyyden aikana, Suomen terrorismin vastaisen toiminnan periaatteet sekä eri hallinnonalojen tehtävät kyseisessä toiminnassa ja Euroopan unionin Pohjoisen ulottuvuuden käsitteeseen liittyvät ohjelmat.

Ulkoasiainhallinnon kehitysyhteistyöstä vastaavat virkamiehet kävivät 4.6.2003 valtiontilintarkastajien kokouksessa antamassa selvityksen kehityspoliittisen osaston toiminnasta v. 2002, kehitysyhteistyön vaikuttavuudesta ja EU-jäsenyyden tuomista muutoksista maamme kehitysyhteistyöhön.

Suomen edustautumista ulkomailla valtiontilintarkastajat ovat tarkastaneet Ruotsiin, Tanskaan, Norjaan ja Islantiin 19.—25.5.2003 sekä Itävaltaan, Sveitsiin ja Alankomaihin 29.9.—5.10.2003 tekemillään valvontamatkoilla.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Seppo Niemi. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.10.2003.

Lähetetyn henkilöstön perheiden ja puolisoiden asema

Ulkoasiainhallinnon yleisuran virkamiehet ovat siirtymävelvollisuuden alaisia. Siirtymävelvollisuuden seurauksena yleisuran virkamiehen työura koostuu työskentelyjaksoista ulkomailla ja kotimaassa. Tällainen työura vaikuttaa monin tavoin virkamiehen perheen asemaan ja elinolosuhteisiin.

Perinteinen käytäntö on ollut, että virkamiehen lähtiessä työskentelemään ulkomaille puoliso ja lapset lähtevät virkamiehen mukana asemamaahan. Tyypillistä on myös ollut, ettei puoliso ole työskennellyt ansiotyössä vaan on hoitanut perhettä ja ollut puolisonsa tukena sekä usein avustanutkin häntä tehtävien hoidossa. Tämä tilanne on kuitenkin viime vuosina selvästi muuttunut yksilöllisten arvostusten ja työelämän arvojen kehityksen vuoksi. Muun muassa yleisen koulutustason nousun takia puoliso on usein hyvin koulutettu ja haluaa luoda omaa uraansa. Puolisoiden työllistyminen asemamaissa on kuitenkin ollut ongelmallista. Varsinkin koulutusta vastaavan työn löytäminen on ollut vaikeaa. Puolisoiden työllistymisen lisäksi myös virkamiesten perheiden taloudellisilla olosuhteilla sekä lastenhoito- ja koulutuskysymyksillä on keskeinen vaikutus ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymishalukkuuteen. Näistä syistä niin Suomen kuin monien muidenkin länsimaiden ulkoasiainhallinnossa on kiinnitetty henkilöstöpolitiikassa ja henkilöstösuunnittelussa lisääntyvää huomiota virkamiesten puolisoiden ja perheiden asemaan.

Ammattitaitoinen ja pystyvä henkilöstö on ulkoasiainhallinnon tärkein voimavara. Jotta hallinnonala pystyy rekrytoimaan pätevää henkilöstöä tehtäviinsä, tulee sillä olla riittävät edellytykset kilpailla avoimilla työmarkkinoilla. Tämä edellyttää sellaisia palvelussuhteen ehtoja, että virkamiesten lisäksi myös heidän perheensä ovat motivoituneita siirtymään uusiin, joskus vaikeisiinkin asemapaikkoihin. Globalisaatiokehityksen ja Suomen EU-jäsenyyden seurauksena suomalaisille tarjolla olevien kansainvälisten tehtävien määrä on lisääntynyt. Tämä on lisännyt kilpailua kansainvälisiin tehtäviin pätevästä henkilöstöstä. Lisääntynyt kilpailu työvoimasta on tuonut ulkoasiainhallinnolle uusia henkilöstöpoliittisia haasteita. Perheen asemalla on keskeinen vaikutus siihen, miten pätevä ja ammattitaitoinen henkilöstö pystytään pitämään ulkoasiainhallinnon tehtävissä.

Eduskunnan kannanottoja

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta toteaa valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnalle 12.6.2001 antamasta selvityksestä Ulkoasiainhallinnon haasteet 2000-luvun alussa antamassaan lausunnossa (VaVL 27/2001 vp — M 1/2001 vp, UTP 10/2001 vp), että osaavan henkilöstön merkitys korostuu erityisesti pienten maiden edustautumisessa ulkomailla. Kilpailussa korkeatasoisesta henkilöstöstä taloudellisilla näkökohdilla on keskeinen merkitys. Taloudellista panostusta vaativiksi valtioneuvoston selvityksessä on todettu myös urauudistus ja puolisoiden aseman turvaaminen. Ollakseen kilpailukykyinen työnantaja ulkoasiainhallinnon on kyettävä panostamaan henkilöstönsä perheyhteyksien säilyttämiseen myös ulkomaankomennuksilla. Tilaa näille uudistuksille voidaan valtiovarainvaliokunnan mielestä luoda toiminnan tavoitteiden ja laajuuden sopeuttamisella nykyistä tarkoituksenmukaisemmin käytettävissä oleviin voimavaroihin.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoo mainitusta selvityksestä antamassaan lausunnossa (UaVL 8/2001 vp — M 1/2001 vp, UTP 10/2001 vp), että nykyinen tilanne ei edistä perheellisten henkilöiden halukkuutta ja mahdollisuuksia palvella ulkomaanedustuksessa. Tilannetta perheiden kannalta voi tästä syystä pitää tasa-arvonäkökohdat huomioon ottaen syrjivänä ja lisäksi usein inhimillisesti kohtuuttomana. Valtiovarainvaliokunnan tavoin ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ulkoasiainhallinnon on ollakseen kilpailukykyinen työnantaja kyettävä panostamaan henkilöstönsä perheyhteyksien säilyttämiseen myös ulkomaankomennusten aikana.

Lähetetyn henkilöstön perhesuhteet

Suomen ulkomaanedustuksessa oli vuoden 2003 maaliskuussa yhteensä 550 lähetettyä virkamiestä. Seuraavissa taulukoissa esitetään tietoja lähetettyjen virkamiesten määristä perhesuhteiden ja uraalueiden (I ura-alue: vahtimestarit ja toimistohenkilöstö osastosihteeriin nimikkeeseen asti, II ura-alue: hallinnolliset avustajat ja hallinnolliset ulkoasiainsihteerit ja III ura-alue: diplomaattiset virkamiehet) mukaan.

Lähetetyt, naimisissa olevat sukupuolen ja uraalueen mukaan

	I ura-alue	II ura-alue	III ura-alue	Yhteensä
Miehiä	27	11	139	177
Naisia	39	65	48	152
Yhteensä	66	76	187	329

Lähetetystä 550 virkamiehestä naimisissa on 329 eli n. 60 %. III ura-alueen diplomaattivirkamiehissä on selvä miesenemmistö, sillä 187 virkamiehestä 139 on miehiä ja 48 naisia. II ura-alueella on puolestaan naisenemmistö, sillä 76 virkamiehestä 65 on naisia ja 11 miehiä.

Puoliso mukana, lähetetyt sukupuolen ja uraalueen mukaan

	I ura-alue	II ura-alue	III ura-alue	Yhteensä
Miehiä	23	9	127	159
Naisia	36	46	42	124
Yhteensä	59	55	169	283

Vertaamalla taulukoiden lukuja keskenään voidaan havaita, kuinka monella naimisissa olevalla virkamiehellä on puoliso mukana. Naimisissa olevista virkamiehistä 86 %:lla on puoliso mukana.

Puoliso ei mukana, lähetetyt sukupuolen ja uraalueen mukaan

	I ura-alue	II ura-alue	III ura-alue	Yhteensä
Miehiä	4	2	13	19
Naisia	3	19	6	28
Yhteensä	7	21	19	47

II ura-alueen 76 virkamiehestä 21:llä eli 28 %:lla ei puoliso ole mukana. I ja III ura-alueen virkamiehillä puoliso on suhteellisesti useammin mukana kuin II ura-alueen virkamiehillä.

Lapset mukana, lähetetyt sukupuolen ja uraalueen mukaan

	I ura-alue	II ura-alue	III ura-alue	Yhteensä
Miehiä	10	6	89	105
Naisia	33	44	49	126
Yhteensä	43	50	138	231

Lapset eivät mukana, lähetetyt sukupuolen ja ura-alueen mukaan

	I ura-alue	II ura-alue	III ura-alue	Yhteensä
Miehiä	9	2	15	26
Naisia	4	2	3	9
Yhteensä	13	4	18	35

Kahden edellisen taulukon mukaan 231 perheellä lapset ovat mukana ulkomaankomennuksella, ja 35 perheellä lapset eivät ole mukana.

Ulkoasiainministeriön puolisotyöryhmä on muistiossaan Ulkoasiainhallinnon puolisot 2000

todennut, että perheen jakautuminen kotimaassa ja ulkomailla asuviin ei ole tavoiteltava eikä henkilöstön siirtovalmiutta lisäävä tekijä.

Ministeriön mukaan perheitä koskevat tilastot ovat vain suuntaa antavia, sillä siviilisäätyä ja perheen koostumusta koskevia tilastoja on saatavissa ulkomaanedustuksessa palvelleiden osalta vain perheitä koskevien korvausten maksamisen perusteella.

Ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistys UHVY ry:n (jäljempänä UHVY) lausunnon mukaan virkamiesten perhetilanteista siirtojen yhteydessä tulisi laatia selvitys ulkoasiainministeriössä. Moni joutuu jättämään perheensä Suomeen lasten koulunkäynnin, puolison työn tai asemamaan vaikeiden olosuhteiden takia. Erityisesti tulisi huomioida lasten asema avioerotilanteissa, ulkomaalaisten puolisojen ja avopuolisojen asema sekä puolison työnsaantimahdollisuus.

Puolisoiden ja perheiden asemaa koskevat selvitykset

Virkamiesten perheiden asemasta on tehty useita selvityksiä. Selvitykset ovat sisältäneet toimenpide-ehdotuksia perheiden aseman parantamiseksi, ja ulkoasiainhallinnossa on myös seurattu, miten toimenpide-ehdotukset ovat toteutuneet.

Työterveyslaitos teki v. 1985 perheenjäsenten asemaa koskevan kyselytutkimuksen. Tässä tutkimuksessa puolisoiden asemaan liittyviksi ongelmiksi koettiin puolisoiden virkavapaudet, eläkkeiden pienuus, työttömyysturva ja työnsaannin vaikeudet.

Vuonna 1988 työryhmä selvitti asemapaikasta toiseen tapahtuvien muuttojen vaikutuksia ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevien virkamiesten lasten asemaan ja kehitykseen. Työryhmässä olivat edustettuina ulkoasiainministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopiston lastenpsykiatrian klinikka. Tutkimus koski alle 12-vuotiaita lapsia, eikä sen asiasisältö muuttoja ja kouluja koskevilta osin ole ulkoasiainministeriön mukaan juuri vanhentunut.

Työryhmän suosituksista osa on toteutunut. Nykyisin on mahdollista pidentää Suomessa oloa lasten koulunkäynnin takia (sen sijaan ulkomaankautta voi pidentää vain, jos lapsella on viimeinen luokka lukiosta käymättä asemamaassa), suomalainen peruskoulu on saatu mm. Moskovaan, Pietariin ja Tallinnaan ja lapsikorotus maksetaan lapsen asuinpaikasta riippumatta. Työryhmän esittämät parannukset erillään asuville perheille (kaksi tapaamismatkaa vuodessa, puhelujen korvaaminen tiettyyn enimmäismäärään asti, puolisokorotuksen maksaminen myös erillään asuttaessa) eivät ole toteutuneet, ei myöskään asemamaassa asuvien yli 18-vuotiaiden päätoimisesti opiskelevien lasten terveydenhoitokustannusten korvaaminen.

Vuosina 1992—94 toimineen ulkoasiainhallinnon puolisotyöryhmän suosituksista monet ovat toteutumassa vasta 2000-luvulla. Perheille suunnattua tiedotusta on parannettu, ulkomaanedustuksen perhekäsikirja valmistui v. 2003 ja puolisoiden työllistymiseen on ryhdytty kiinnittämään enemmän huomiota (pohjoismainen työnhakutietopankki, työluvan saantia helpottavat sopimukset). Työryhmän esittämiä erillään asuvien perheiden tapaamismatkojen lisäämistä, työssäkäynnin vaikutusta puolisokorotukseen ja avopuolison rinnastamista aviopuolisoon käsitellään parhaillaan ministeriön ulkomaanedustuksen korvaustyöryhmässä. Myöskään puolison palkkaamista edustustoon ei pidetä enää mahdottomana, jos hakija on ammattitaitoinen eikä työssä tule lähetetyn virkamiespuolison kanssa jääviysongelmia. Työryhmän suosituksesta valtiovarainministeriölle esitettiin pieneksi jäävää eläketuloa kompensoivan erityiskorvauksen korottamista, mutta siihen saatiin kielteinen vastaus.

Työryhmän suosituksista mm. seuraavat ovat jääneet toteutumatta: puolison mahdollisuus saada edustustehtävistä palkkaa tai palkkiota, puolisokorotusta vastaavan summan käyttäminen tapaamismatkoihin, ulkomaanedustuksen korvausten maksaminen osittain suoraan puolisolle, puolisolle valtion palveluksesta myönnetyn virkavapauden lukeminen eläkkeeseen oikeuttavaksi ajaksi ja puolison oikeus säilyttää jäsenyys työttömyyskassassa ulkomaankauden aikana.

Vuosina 1999—2000 toimineessa ulkoasiainhallinnon työryhmässä oli edustus mm. STK:sta, TT:stä ja eri ministeriöistä. Työryhmän pääsuositukset koskivat puolisoiden eläke- ja työttömyysturvan parantamista, puolison virkavapauden saamisen helpottamista sekä puolison ja perheen tukipalvelujen kehittämistä.

Työryhmän suositusten toteutumisesta voidaan todeta, että perheen tukipalveluja on parannettu perustamalla hallinnolliselle osastolle perheasiainhoitajan tehtävä, johon kuuluu mm. ulkomaanedustuksen perhekäsikirjan ja perheasioiden oman intranet-uutissivun laatiminen ja ylläpito sekä perheenjäsenille tarkoitetun verkkosivun suunnittelu. Puolisoilla on myös nykyisin mahdollisuus tietyin osin osallistua sisäiseen koulutukseen (uudet työntekijät, siirrot, ulkomaalaisille puolisoille kielikoulutusta, lasten sopeutumista koskeva info).

Ulkoasiainhallinnon puolisoiden työllistymisestä on vähän tutkimustietoa, koska puolisoiden työssäkäynti asemamaissa on ollut melko harvinaista viime vuosiin saakka. Vuonna 2003 valmistui ulkoasiainministeriön henkilöstölinjan julkaisusarjassa Minna Neoviuksen tutkimus Ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisoiden työllistyminen ulkomailla ja Suomessa. Tutkimuksen kohderyhmänä olivat v. 1997—2001 Suomeen palanneet ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisot. Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisoiden työllistymistä ja työtilannetta Suomessa ennen viimeksi tehtyä ulkomaankierrosta, ulkomaankierroksen aikana ja kierrokselta palattaessa.

Tutkimuksessa tuli esille joitakin uusia ja osittain yllättäviäkin tietoja. Enemmistö vastanneista oli ennen ulkomaille muuttoa vastoin yleistä luuloa työskennellyt yksityisen palveluksessa, kun taas määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevistä valtaosa työskenteli julkisella sektorilla.

Ulkomaankierroksen aikana miehistä 51 % ja naisista 25 % oli ollut yli kolme kuukautta kestävässä säännöllisessä ansiotyössä. Miesten työsuhteista 83 % oli kokopäiväisiä ja naisten 27 %. Suurimpia työllistäjiä ulkomailla olivat Suomen edustustot. Ministeriön mukaan tämä johtuu lähinnä siitä, että Moskovan suurlähetystössä ja Pietarin pääkonsulaatissa on jatkuva tarve palkata suomalaista syntyperää olevia viisumivirkailijoita. Suurin osa näistä paikalta palkatuista on osapäivätyössä olevia naisia. Toiseksi suurimpia työllistäjiä ulkomailla olivat asemamaalainen yritys tai järjestö.

Ulkomaankierroksen jälkeiset työtehtävät koettiin vähemmän koulutusta ja työkokemusta vastaaviksi kuin ulkomaille lähtöä edeltäneet tehtävät. Tutkimuksessa vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, mitkä tekijät olivat vaikuttaneet siihen, että he eivät olleet saaneet tai hakeneet ansiotyötä Suomeen paluun jälkeen. Kysymykseen vastanneet naiset olivat selvästi miehiä useammin sitä mieltä, että heidän ammattipätevyytensä oli heikentynyt ulkomailla oleskelun aikana. Tähän sukupuolten väliseen eroon voisi ministeriön mielestä olla syynä se, että naiset olivat miehiä harvemmin ansiotyössä ulkomailla ja työssäkin olleista naisista useimmat olivat osa-aikaisessa työssä.

Perheitä koskevat ulkomaanedustuksen korvaukset

Ulkomaanedustuksen korvauksia säätelevät laki ulkomaanedustuksen virkamiehille paikallisten erityisolosuhteiden perusteella suoritettavista korvauksista ja muista etuuksista (651/1993) sekä lakia täydentävä asetus ulkomaanedustuksen virkamiehille paikallisten erityisolosuhteiden perusteella maksettavista korvauksista (652/1993). Laki on yleispiirteinen eikä sisällä perhettä koskevia määräyksiä.

Asetuksen 1—2 § määrittelee ne korvaukset, joita virkamiehelle voidaan ulkomailla oleskelusta aiheutuvista lisäkustannuksista maksaa. Osassa korvauksia on perheellisyys erikseen mainittu korvausta korottavana tekijänä. Asetuksen 5 § sisältää erityismääräyksen korvauksien maksamisesta, mikäli molemmat aviopuolisot ovat ulkoasiainhallinnon palveluksessa, ja 6 §:ssä oikeutetaan Suomeen erikseen muuttavien perheenjäsenten muutto- ym. korvaukset.

Tarkemmat määräykset asetuksen soveltamisesta annetaan ulkoasiainministeriön päätöksellä ulkomaanedustuston virkamiehille paikallisten erityisolosuhteiden perusteella maksettavista korvauksista. Päätöksen 1§ määrittelee puolison (vain aviopuoliso), lapsen (alle 18-vuotias tai päätoimisesti opiskeleva alle 20-vuotias) sekä mukana seuraavaksi perheenjäseneksi puolison tai lapsen, joka oleskelee asemapaikalla vähintään kuusi kuukautta.

Paikalliskorotusta maksetaan perusarvosta, asemapaikan kalleusluokituksesta ja -kertoimesta muodostuvasti virkamiehelle ulkomailla asumisesta ja työskentelystä aiheutuvista lisäkustannuksista. Paikalliskorotukseen lisätään puolisokorotus, mikäli virkamiehellä on asemapaikalla pysyvästi asuva puoliso, joka ei ole ansiotyössä.

Ministeriöllä on oikeus päättää, kuinka paljon puolisokorotusta maksetaan, jos puoliso on ansiotyössä. Jos ansiotyö on osa-aikaista, satunnaista tai muuten ansiotasoltaan vähäistä, ei puolisokorotusta alenneta.

Puolisokorotus on 20 % virkamiehen vähintään avustaja-tason paikalliskorotuksesta eli virka-aseman ja asemapaikan kalleustason mukaan 340—920 € kuukaudessa. Lapsikorotuksena maksetaan 8 % kyseisen paikan avustajan paikalliskorotuksesta eli 100—220 € lasta kohti kuukaudessa. Lapsikorotus maksetaan lapsen asuinpaikasta riippumatta.

Olosuhdehaittakorvaus on korvaus erityisen hankalista olosuhteista (saasteet, ilmasto, turvallisuus, yhteiskunnalliset olot tms.) ja haittaluokkia on neljä. Yhden luokan suuruus on 67,28 € kuukaudessa. Mukana seuraava puoliso korottaa korvausta 50 % ja jokainen lapsi 25 %. Ministeriö päättää, miten puolison ansiotyö vaikuttaa olosuhdehaittakorvaukseen.

Ulkomaanedustuksen virkamiehellä on valtion kustantama asunto, jonka kokoon perhesuhteet vaikuttavat. Virkamies maksaa asunnosta omavas-

tuuosuutena prosenttikorvauksen palkasta ja paikalliskorotuksesta. Kyseinen prosenttiosuus maksetaan myös puolisokorotuksesta, ei kuitenkaan lapsikorotuksesta.

Koska virkatehtävät ja asemamaan olosuhteet edellyttävät erityishankintoja, niiden korvaukseksi maksetaan varustautumiskorvausta. Sitä korottaa mukana seuraava puoliso 20 %:lla ja kukin mukana seuraava lapsi 10 %:lla. Asettautumiskorvauksella katetaan uuteen asemapaikkaan tai Suomeen muutosta aiheutuvat lisäkulut. Korvaus on kiinteä. Puolison ja lasten asettautuminen korvataan kiinteänä korotuksena, joka on n. 19 % puolisoa ja 11 % lasta kohden.

Muuttokustannuksina korvataan virkamiehen ja hänen mukana seuraavien perheenjäsentensä kotiirtaimiston kuljetus. Korvattavat muuttokuutiot on porrastettu virka-aseman mukaan. Puoliso lisää kuutioita seitsemällä ja yksi lapsi viidellä kaikilla virkamiestasoilla.

Matkakorvauksina korvataan koko perheelle kotilomamatka Suomeen Euroopasta joka toinen vuosi ja Euroopan ulkopuolelta joka vuosi. Asemamaan ulkopuolella asuvan perheenjäsenen tapaamismatka maksetaan pääsääntöisesti kerran vuodessa. Asemamaan olosuhteiden johdosta myönnettävään virkistys- ja huoltomatkaan ovat oikeutettuja myös perheenjäsenet. Matka lähiomaisen hautajaisiin korvataan tietyin edellytyksin perheenjäsenellekin.

Virkamiesten puolisot voivat osallistua ministeriön järjestämään ns. siirtokoulutukseen soveltuvin osin, esim. edustamista käsittelevään osuuteen sekä kielikoulutukseen, mikäli paikkoja on vapaana. Ulkoasiainministeriössä on vuodesta 2002 alkaen järjestetty suomen kielen koulutusta virkamiesten ulkomaalaisille puolisoille. Kokemukset tästä koulutuksesta ovat olleet ministeriön mielestä erittäin myönteisiä.

Ulkomaanedustuksessa puolisot voivat osallistua valtion kustantamaan asemamaan kielen tai edustuston työkielen koulutukseen. Edustusto voi harkintansa mukaan kohtuullisessa määrin tukea myös muun kielitaidon kohottamista. Lähetyn virkamiehen ulkomaalaisella puolisolla ja asemamaasta palkatulla työntekijällä on mahdollisuus saada tukea suomen tai ruotsin kielen opiskeluun. Koulutustukea myönnetään edustuston toimintamäärärahojen puitteissa.

Ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmän uudistaminen

Ulkoasiainministeriö asetti vuoden 2002 helmikuussa työryhmän, joka sai tehtäväkseen ulkomaanedustuksen virkamiesten korvausjärjestelmän uusimisen. Työryhmässä ovat ulkopuolisina tahoina edustettuina valtion työmarkkinalaitos, sisäasiainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö ja pääesikunta. Työryhmän työn tavoitteena on saattaa korvausjärjestelmän säädöspohja perustuslain vaatimalle lakitasolle, käydä läpi korvausten perusteet, selkiyttää ja yksinkertaistaa hallinnollisia käytäntöjä, korostaa virkamiehen omaa valinnanmahdollisuutta, jatkaa toimivallan delegoimista edustustoille sekä pyrkiä huomioimaan perheen ja puolison asema nykyistä selkeämmin.

Perheen kannalta ehkä merkittävin uudistusehdotus on laajentaa ulkomaanedustuksen korvausten puoliso-käsite kattamaan tietyin edellytyksin myös avopuolisot. Työryhmä on todennut, että yksinhuoltajalle aiheutuvat suuremmat lastenhoitokustannukset olisi huomioitava. Työryhmätyössä on käsitelty myös puolisokorotuksen tasokorjausta, jolla puoliso voisi hankkia yksityisen eläkevakuutuksen täydentämään puutteellista eläketurvaansa. Työryhmän työn pohjalta on tarkoitus laatia korvausjärjestelmää koskeva hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2003 lopulla.

UHVY toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa muun ohella, että koska ulkomaanedustuksen korvauksiin ei ole tehty korotuksia tai korjauksia vuosikymmeneen, tulee korvauksia korottaa nykyhintatason mukaisesti. UHVYn mielestä korvausjärjestelmän päällekkäisyyksiä on karsittava ja paikalliskorotuksen käyttötarkoitus on perusteltava. Yhdistys pitää myös tärkeänä sitä, että avopuolisot saadaan puolisokorvauksen piiriin. Lausunnon mukaan kotilomamatkaoikeus on mietittävä uudelleen Euroopan maiden osalta ja ulkomaalaisille puolisoille pitää korvata hautajaismatka heidän omaan kotimaahansa.

Puolisoiden työskentely asemamaassa

Viime vuosikymmeninä puolison omaan työuraan, palkkaan ja ansioeläkkeeseen liittyvät kysymykset ovat tulleet yhä tärkeämmiksi ulkoasiainhallinnon virkamiesten perheissä ja siksi niihin kiinnitetään huomiota myös ministeriön henkilöstöhallinnossa. Puolisoiden kasvava haluttomuus toistuviin ja pitkäkestoisiin poissaoloihin työelämästä heikentää virkamiesten siirtovalmiutta ulkomaanedustuksen tehtäviin ja sen pelätään johtavan uralta poishakeutumiseen ja lisääntyviin rekrytointiongelmiin.

Työllistymistä ulkomailla vaikeuttavat toisaalta myös asemamaan olosuhteet: kielteinen suhtautuminen lähetetyn henkilökunnan perheenjäsenten työlupiin, kieli- ja kulttuuriongelmat, usein heikko palkkataso sekä ammattitaidon ja -koulutuksen

vastaavuutta koskevat ongelmat. Työssäkäyntihalukkuutta vähentää myös se, että puolisokorotusta ei voida maksaa puolison ollessa kokopäivätyössä. Lisäksi työssä käyvä puoliso ei pääsääntöisesti kuulu Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin.

Puolisoiden työllistymistä edistääkseen ulkoasiainministeriö osallistuu pohjoismaisten ulkoministeriöiden www.scandinaviansabroad.net-verkkohankkeeseen. Verkkosivuston kautta ulkomailla työskentelevien virkamiesten puolisot voivat ilmoittautua työttömiksi työnhakijoiksi ja työnantajat ilmoittavat avoimista työpaikoista. Lisäksi sivusto toimii myös pohjoismaisten puolisoiden yhteydenpitoväylänä. Palvelun markkinointi on aluillaan, eikä sen toimivuutta ole vielä voitu testata. Hanketta tukee puolisoiden työllistymistutkimuksen havainto siitä, että ulkomailla kokopäivätyössä olleet puolisot työllistyivät Suomeen palattuaan helpommin kuin puolisot, jotka eivät käyneet töissä ulkomaankomennuksen aikana.

Suomi on solminut lähetettyjen virkamiesten perheenjäsenten työluvan saantia helpottavan sopimuksen Kanadan (1989), Ison-Britannian (1990), Yhdysvaltojen (1996) ja Unkarin (2003) kanssa. Sopimusneuvottelut Brasilian ja Venezuelan kanssa ovat käynnissä. Sopimuksella on suuri merkitys esim. Yhdysvaltojen työmarkkinoilla, missä työlupaa olisi muuten lähes mahdoton saada. Puolisoiden työnsaannin edistämiseksi ulkoasiainhallinnon asemamaaraportteja on täydennetty puolisoiden työnsaanti- ja opiskelumahdollisuuksia koskevilla osuuksilla.

Virkamiehen puoliso voidaan ottaa työhön Suomen ulkomaanedustustoon ns. paikalta palkattuna työntekijänä, jos hän on ammatillisesti pätevä avoinna olevaan tehtävään eikä virkamiespuoliso päätä hänen rekrytoinnistaan tai solmi työsopimusta hänen kanssaan. Puolison ei tulisi myöskään työskennellä välittömästi virkamiespuolisonsa alaisuudessa.

Valtiovarainministeriön v. 1989 antaman ulkomaanedustuksen virkamiesten puolisoille myönnettäviä virkavapauksia koskevan määräyksen mukaan valtion virastojen ja laitosten tulee antaa palveluksessaan olevalle ulkoasiainhallinnon virkamiehen puolisolle palkatonta virkavapautta enintään siksi ajaksi, jonka palvelus ulkomailla kestää. Vain erittäin painavat hallinnolliset syyt voivat estää virkavapauden myöntämisen. Puolisoiden työllistymistutkimuksen mukaan kuitenkin valtaosa puolisoista työskenteli Suomessa yksityisellä sektorilla ja julkisen sektorin palveluksessa olevista monet olivat määräaikaisessa työssä, joten heitä ei valtiovarainministeriön määräys koske.

Ulkoasiainministeriö on pyrkinyt vaikuttamaan kuntasektorin virkavapauskäytäntöön pyytämällä Kuntaliittoa harkitsemaan, voisiko se antaa kunnille suosituksen virkavapauden myöntämisestä ulkoasiainhallinnon lähetetyn virkamiehen puolisolle. Kuntaliitto on kuitenkin ollut haluton antamaan suositusta korostaen kuntien itsenäistä asemaa.

Ruotsissa ulkoasiainhallinnon virkamiehen puoliso voi saada virkavapautta valtion virasta yhteensä 12 vuoden ajaksi, mutta sosiaali- ja terveyspalvelujen, kuntien ja yksityisten työnantajien osalta ei ole olemassa yleissääntöä. Tanskassa ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisot saavat virkavapautta valtion virasta rajattomaksi ajaksi, mutta kuntasektorilla lyhyiksi jaksoiksi. Norjassa puolisot saavat virkavapautta valtion virasta yhteensä 12 vuodeksi ja Oslon kaupungin virasta 6 vuodeksi.

UHVY toteaa lausunnossaan, että puolisoiden työskentelymahdollisuus on selvitettävä laajasti mm. tietopankkijärjestelmää hyväksikäyttäen ja selvityksen tulokset tulee sisällyttää ulkoasiainministeriön asemamaaraportteihin. UHVYn mielestä puolisokorotukset tulee maksaa samansuuruisina kaikille puolisoille, kävivätpä he töissä tai ei.

Puolisoiden työttömyysturva

Jos virkamiehen puoliso sanoutuu irti työstään Suomessa ilman ns. hyväksyttävää syytä ja on poissa Suomen työmarkkinoilta yli 6 kk, hänellä ei Suomeen palattuaan ole oikeutta työttömyyspäivärahaan. Lähtö puolison mukana ulkomaanedustustoon ei ole ns. hyväksyttävä syy irtisanoutumiseen. Oikeus työttömyysturvaan palaa vasta uuden työsuhteen myötä.

Työttömyyspäivärahan sijasta Suomeen palaavalla puolisolla on mahdollisuus saada työmarkkinatukea, mutta sen rahallinen korvaus on sidottu perheen kokonaistuloihin. Tuki jää kokonaan saamatta virkamiespuolison työtulojen ylittäessä tietyn rajan. Tilanne saattaa olla sellainen, että Suomeen palannut puoliso ei saa minkäänlaista työttömyysturvaa, vaikka olisi työtön eläkeikään saakka. Työmarkkinatukeen oikeutetulla on 5 kk:n karenssiaika, jos työtön ei täytä 10 kk:n työssäoloehtoa. Sama karenssiaika koskee myös työvoimakoulutukseen ja työharjoitteluun pääsyä.

Ulkoasiainministeriö on kirjelmöinyt sosiaali- ja terveysministeriölle puolisoiden työttömyysturvaongelmasta useaan kertaan 1990-luvulla. Vuoden 2001 kesäkuussa ministeriö esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että ulkoasiainhallinnon puolison asemamaassa viettämä aika katsottaisiin ns. hyväksyttäväksi syyksi olla poissa työmarkkinoilta. Esitys ei ole vielä ollut asiaa käsittelevän kolmikantatyöryhmän

käsittelyssä. Vuoden 2003 keväällä ulkoasiainministeriön valtiosihteeri sopi sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön kanssa siitä, että puolisoiden työttömyysturvan parantamismahdollisuuksia tullaan käsittelemään asiantuntijaryhmässä.

UHVYn mielestä ulkoasiainministeriön on työttömyysturva-asiassa oltava aiempaa enemmän yhteydessä Kelaan ja muihin päättäviin elimiin.

Puolison työskentelyn vaikutus sosiaaliturvaan

Ulkoasiainhallinnon lähetetyt virkamiehet kuuluvat Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin myös ulkomaanedustuksessa työskennellessään samoin kuin mukana seuraavat alle 18-vuotiaat lapset, päätoimisesti opiskelevat alle 25-vuotiaat lapset sekä puoliso, joka ei ole ansiotyössä.

Ulkomailla ansiotyössä olevan puolison katsotaan pääsääntöisesti kuuluvan työskentelymaan sosiaaliturvan piiriin. Kuitenkin ainoastaan EU-maiden ja sosiaaliturvasopimusmaiden (Israel, Latvia, Liettua, Viro, Yhdysvallat, Kanadan Quebec, Sveitsi, Australia ja Unkari; sopimukset poikkeavat toisistaan sisällöltään) osalta on olemassa sopimuksia, joilla etuuksien kertyminen, tietyt määräajat ja eläkemaksut siirtyvät työntekijän mukana Suomeen. Sosiaaliturvan taso vaihtelee huomattavasti maasta ja työnantajasta riippuen.

Jos virkamiehen puoliso ei ulkomailla työskentelynsä takia kuulu Kelan asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, hän joutuu Suomessa käydessään samaan asemaan terveydenhuollon suhteen kuin pysyvästi ulkomailla asuvat. EU-maissa työskentelevällä on kuitenkin mahdollisuus käyttää terveyspalveluja samoin ehdoin kuin Suomessa pysyvästi asuva, mutta muiden täytyy maksaa joko ns. täysi hinta tai hankkia vakuutus kotilomia varten. Tämän lisäksi asumisperusteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle jäänyt puoliso menettää Suomeen palattuaan mahdollisuuden vanhempainetuuksiin, joiden saamiseksi hakijan on täytynyt kuulua Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin 180 päivää. EU-maita tämä ehto ei kuitenkaan koske. Jos toisen maan sosiaaliturvaan kuuluva puoliso kuolee ulkomailla, ei perhe-eläkettä makseta Suomen vaan työskentelymaan lainsäädännön mukaisesti.

Suomen kotikuntalain mukaan ulkoasiainhallinnon virkamiehen ja hänen perheenjäsentensä kotikuntana säilyy ulkomaanpalvelun aikana viimeisin kotikunta Suomessa. Ainakin toistaiseksi Kelan korvausten piiristä pudonneet perheenjäsenet ovat voineet kotikuntalain perusteella käyttää kuntien terveyskeskuspalveluja tai sairaaloita kotiloman aikana.

Oman ryhmänsä muodostavat ne virkamiesten perheenjäsenet, jotka eivät ole pitkään aikaan tai koskaan kuuluneet Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, esim. kansalaisuudeltaan ulkomaalaiset puolisot ja näiden lapset. Avioiduttuaan ulkomaanedustuksessa työskentelevän virkamiehen kanssa he saattavat edustaa Suomea ulkomailla vuosikausia, mutta eivät Suomen lähetetyn virkamiehen perheenjäsenen ominaisuudessa kuulu sen paremmin asemamaan kuin Suomenkaan sosiaaliturvan piiriin. Ulkomaanterveydenhuoltolaki kattaa kuitenkin perheenjäsenten sairaudenhoitokustannukset asemamaassa riippumatta siitä, kuuluvatko nämä Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan vai eivät.

Ulkoasiainministeriön mukaan ministeriön edustajat kertoivat ulkomaanedustuksen virkamiesten perheenjäsenien sosiaaliturvaan liittyvistä ongelmista sosiaali- ja terveysministeriön asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittävälle työryhmälle vuoden 2003 maaliskuussa.

UHVY katsoo, että puolison työskentelyn vaikutusta sosiaaliturvaan on tutkittava nykyistä laajemmin yhteistyössä Kelan kanssa.

Ulkomailla olon vaikutus puolison eläkekertymään

Ulkomaanedustuksessa työskentelevän virkamiehen mukana olevalla puolisolla ei ole käytännössä mahdollisuutta saada täyteen ansioeläkkeeseen oikeuttavaa eläkevuosikertymää. Vaikka puoliso työskentelisi asemamaassa, ei ole varmaa, että hänelle työskentelymaassa kertyisi eläkettä tai että se aikanaan maksettaisiin Suomeen. Ainoastaan EU/ETA-maista ja joistakin sosiaaliturvasopimusmaista maksetaan ansioeläkettä Suomeen.

Puolison puutteelliseksi jäävää eläkekertymää kompensoi erityiskorvausjärjestelmä (laki 657/1989, muutos 1384/1991), jonka mukaan Valtiokonttori maksaa virkamiehen 65 vuotta täyttäneelle puolisolle tietyn summan jokaiselta korvaukseen oikeuttavalta kuukaudelta. Jos puoliso on ollut ulkomaanedustukseen määrätyn virkamiehen mukana ulkomailla esim. 10 vuotta, hän saa 65 vuotta täytettyään erityiskorvausta v. 2003 235,60 € kuukaudessa. Erityiskorvaus tarkistetaan vuosittain TEL-indeksiluvulla ja se on verotettavaa tuloa, mutta ei vähennä kansaneläkkeen määrää. Valtiokonttorin arvion mukaan erityiskorvauksen vuosikustannukset ovat v. 2003 n. 513 000 €. Ulkoasiainministeriön mukaan erityiskorvausjärjestelmän ongelma on korvauksen alhaisuus. Riittävä eläketurva edellyttää yksityistä eläkevakuutusta.

Ministeriön mielestä yksi eläketurvaan liittyvä

erityisongelma koskee niitä puolisoita, jotka ovat eronneet ulkoasiainhallinnon virkamiehestä. Varsinkin ulkomaanedustuksen vanhemmassa polvessa on naisia, jotka ovat perinteiseen tapaan tukeneet virkamiespuolisonsa uraa. Avioeron jälkeen nämä puolisot jäävät todella heikkoon asemaan ilman työttömyysturvaa ja heidän eläkkeensäkin on vähäinen. Heillä ei myöskään ole entisen virkamiespuolison kuoltua mahdollisuutta leskeneläkkeeseen, joka Suomen lainsäädännön mukaan menee kokonaisuudessaan viimeisimmälle puolisolle.

Ulkoasiainministeriö on selvittänyt valtiovarainministeriölle ulkomaanedustuksen perheiden ongelmien vaikutusta ulkoasiainministeriön henkilöstöhallintoon. Valtiovarainministeriölle on esitetty, että puolisoiden eläketurvan parantamisvaihtoehtoja tulisi tarkastella asiantuntijaryhmässä.

UHVY katsoo, että puutteellisesta eläketurvaa on kompensoitava työnantajan toimesta esim. yksityisellä eläkevakuutuksella.

Virkamiesten lasten hoito ja koulutus ulkomailla

Ulkoasiainministeriön mukaan alle 3-vuotiaan lapsen kotihoidontukea ei tosiasiallisesti makseta ulkomailla asuville perheille, vaikka he kuuluisivatkin Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin. Poikkeuksen muodostavat EU- ja ETA-maat, joihin tukea maksetaan EY-tuomioistuimen v. 2002 tekemän päätöksen perusteella.

Ministeriön mielestä kotihoidontuen ulottaminen kaikkiin maihin ei poistaisi lasten päivähoidon ongelmaa ulkomailla, sillä tukea maksetaan vain alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille, ja ulkomaanedustuksen koulutuskorvausta aletaan maksaa aikaisintaan 5-vuotiaasta lähtien, jos valittuun koulujärjestelmään kuuluu esikoulun aloittaminen tuossa iässä.

Lasten päivähoitokustannukset ovat edustustoverkostomme painopistealueilla huomattavan korkeita Suomen päivähoitomaksuihin verrattuna. Esimerkiksi Sveitsissä yksityinen päivähoito maksaa 1 500 € kuukaudessa, eikä kunnallista päivähoitopaikkaa ole saatavissa. Kotiin jäävän vanhemman lisäksi ainoa mahdollisuus on ottaa au pair tai kotiapulainen, mikä merkitsee usein vaihtuvia hoitajia ja heidän majoittamistaan perheessä. Yksinhuoltajilla päivähoitovaihtoehdot ovat vieläkin rajallisemmat.

Virkamieheen työsuhteessa olevan kotiapulaisen muuttokustannukset ja muuttomatkakustannukset voidaan korvata, samoin kuin kotiapulaisen kotilomamatkakustannukset kotilomaohjeistuksen mukaan. Au pairilla ei ole lakisääteistä kotiapulaisen asemaa, eikä korvauksia siten voida myöskään maksaa.

Lähetettyjen virkamiesten lasten koulutuskorvauksena korvataan mukana seuraavan lapsen esikoulua, peruskoulua ja lukiota vastaavan oppimäärän hankkimisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, mikäli lapsi on asemamaassa yli vuoden. Esikoulu korvataan oppivelvollisuutta edeltävältä vuodelta, jos lapsi on täyttänyt 5 vuotta. Korvaus kattaa koulumaksun, oppimateriaalin tietyin rajoituksin, koulukuljetuksen ja muut erityisperusteiset kustannukset. Ulkoasiainministeriön mukaan kouluruokailun ja mm. pakollisten leirikoulujen korvattavuus tullaan linjaamaan ulkomaanedustuksen korvausuudistuksen myötä.

Kohtuullisena korvauksena pidetään useissa asemapaikoissa ns. oletuskoulun kustannuksia. Lapsen kouluhistoria, ml. aiempi koulukieli ja koulun pysyvyys ko. asemapaikalla oleskelun ajan sekä sisarusten kouluvalinnat pyritään ottamaan huomioon korvauksissa. Vanhemmat valitsevat itse lastensa koulun. Eräissä tapauksissa vanhemmat osallistuvat itse kustannuksiin, mikäli ns. kohtuullisten kustannusten raja ylittyy. Ulkoasiainministeriö osallistuu myös ulkomailla asuvan virkamiehen Suomessa ja kolmannessa maassa koulua käyvän lapsen koulu- ja asumiskustannuksiin.

UHVY katsoo, että mahdollisuus koti- ja yksityishoidon tukeen tulisi laajentaa myös EU:n ulkopuolisiin maihin. Lastenhoidon ja koulutuskorvausten osalta UHVY esittää lisäksi kantanaan seuraavaa:

— lapsikorotus kaikille samoin perustein

— lasten koulutuskorvaus lukion loppuun, yotutkintoon saakka

— kotiapulaisen matkat maksettava virkamiehen virka-asemasta huolimatta

— kouluruokailu korvattava lapsille kuten Suomessa

— lasten tukiopetus korvattava

— kotiapulaiselle/au pairille korvattava huone virkamiehen virka-asemasta huolimatta

— tapaamismatkat lapsille korvattava yhteneväisesti, olivatpa vanhemmat avioliitossa tai eronneet

— päivähoitomaksut ainakin osittain ulkoasiainministeriön korvattavaksi

— yksinhuoltajille korotettu lapsikorvaus ja

— vanhemmille päätösvalta lasten koulutuksessa yhteistyössä ministeriön hallinnon kanssa.

Puolisoiden ja perheiden tukeminen

Ulkoasiainministeriön mukaan virkamiehen perheellä ei ole, eikä voikaan olla sopimuksellisia tai

muita velvoitteita valtiotyönantajaa kohtaan. Osalla ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisoista on kuitenkin tiettyjä Suomen lainsäädännön ja Wienin sopimuksen mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Asemamaassa hänen odotetaan osallistuvan paikalliseen seuraelämään ja tapahtumiin Suomen edustajana virkamiespuolisonsa rinnalla ja järjestävän omia tilaisuuksia. Nämä ulkopuolelta tulevat velvoitteet kohdistuvat erityisesti edustuston päällikön puolisoon.

Ministeriön mukaan suurimmiksi ongelmiksi puolisot kokevat nykyään puutteet eläke- ja työttömyysturvassa. Heidän on vaikea lähteä toistuvasti virkamiehen mukana ulkomaille, sillä suomalainen yhteiskunta perustuu jokaisen yksilönä antamaan työpanokseen ja siitä saatavaan tuloon. Virkamiehen palkka ulkomaanedustuksessa korvauksineenkaan ei nouse samalle tasolle kuin kahden koulutetun puolison tulot Suomessa. Kun vaarana on lisäksi Suomeen palattua työttömäksi jääminen ilman työttömyysturvaa, ei ole yllättävää, että varsinkin iäkkäämmät tai omaan uraan panostavat puolisot haluavat jäädä Suomeen. Perheen erillään asuminen on aina huono ratkaisu niin perheiden kuin ministeriön henkilöstöhallinnonkin kannalta.

Ulkoasiainministeriön diplomaattiuralle on 1980-luvun alkupuolelta lähtien otettu lähes yhtä paljon miehiä ja naisia. Vuonna 2002 tehty puolisoiden työllistymistutkimus osoittaa, että miespuolisot hakeutuvat naisia useammin kokopäiväiseen ansiotyöhön ulkomailla. Jotta naisvirkamiesten siirtymähalukkuus ulkomaanedustukseen säilyisi, puolisoiden työllistymismahdollisuuksien edistäminen asettaa haasteen ulkoasiainministeriön henkilöstöhallinnolle. Ministeriön mukaan yksityisellä sektorilla naispuolisen työntekijän mukana ulkomaille siirtyvä perhe on harvinaisuus. Nähtäväksi jää, miten miespuolisot hyväksyvät tämän perinteisestä poikkeavan roolinsa ulkoasiainhallinnossa. Suomeen jäävien puolisoiden määrä on ollut lievässä nousussa, sillä v. 2001 Suomeen jäi 12,9 % puolisoista ja v. 2003 14,3 %.

Ulkoasiainministeriö katsoo, ettei valtiotyönantajalla ole mahdollisuutta vaikuttaa virkamiesten puolisoiden oman uran luomiseen ulkomaankausien aikana. Sen sijaan ulkomaille muuton käytännöllisiä ja taloudellisia vaikutuksia voidaan pyrkiä tasoittamaan siten, että ulkomaantyö houkuttelisi päteviä virkamiehiä pysymään edelleenkin ulkoasiainministeriön palveluksessa. Suuria parannuksia puolisoiden asemaan olisivat esim. työeläkettä kompensoivan erityiskorvauksen perussumman tuntuva nostaminen, Suomen sosiaaliturvan ulottaminen myös ulkomailla työskenteleviin puolisoihin ja ulkomailla lähetetyn virkamiehen puolisona vietetyn ajan katsominen työttömyysturvan suhteen hyväksyttäväksi syyksi olla poissa työmarkkinoilta.

Edustustojen näkemyksiä puolisoiden ja perheiden asemasta

Valtiontilintarkastajien Suomen ulkomaanedustustoihin tekemillä valvontakäynneillä edustustot ja niiden virkamiehet ovat saattaneet valtiontilintarkastajien tietoon ongelmia, joita lähetettyjen virkamiesten puolisot ja perheet kohtaavat ulkomailla olon aikana. Suomen Lontoon suurlähetystöön 3.—5.9.2002 tehdyn valvontakäynnin yhteydessä valtiontilintarkastajille esitettiin muun ohella seuraavia näkökohtia.

Edustuston mukaan ulkoasiainministeriö ei ole nykyoloihin nähden riittävästi huomioinut perheitä ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmässä. Perusongelma on se, että lähetetyn virkamiehen mukaan lähtevä puoliso joutuu luopumaan työpaikastaan ja uhraamaan usein koko työuransa. Myös puolison paluu työelämään useiden vuosien poissaolon jälkeen on erittäin vaikeaa. Tilannetta hankaloittaa lisäksi se, että diplomaatin puolison tiedetään jatkavan kiertolaiselämäänsä muutaman vuoden jälkeen. Tämä seikka heikentää puolison työllistymismahdollisuuksia. Koska puolisot ovat nykyään aiempaa useammin korkeasti koulutettuja, on edustuston mielestä yhteiskunnallista tuhlausta olla käyttämättä heidän työskentelykapasiteettiaan.

Edustusto katsoo, että ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmä on vanhanaikainen ja perustuu olettamukselle, että diplomaatin puoliso on kotona. Hänen oletetaan hoitavan lapset ja tukevan puolisonsa työtä Suomen valtion edustajana. Koska ulkoasiainhallinnon virkamiehet maksavat veronsa Suomeen, tulisi heidän asemansa rinnastaa Suomessa asuviin. Näin ei kuitenkaan käytännössä tehdä. Koska esim. Lontoossa päivähoitomaksuilla ei ole kattoa Suomen tapaan, maksaa kodin ulkopuolinen lastenhoito keskimäärin n. 1 500 € kuukaudessa.

Edustuston mielestä lasten koulutuksessa on tärkeätä kielellinen ja opetusohjelmallinen jatkuvuus. Ongelmia mainittuun koulutuksen jatkuvuuteen tuo se, että virkamiesten ulkomaankierrosten takia lapsi joutuu vaihtamaan usein koulua ja jopa koulujärjestelmää. Parannusta näihin ongelmiin toisi se, että lapsi voisi ulkomailla käydä vanhempien valitsemaa koulua. Kustannusten ylärajana voisivat olla kansainvälisten koulujen käynnistä aiheutuvat kustannukset.

Ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmän ongelmaksi koetaan myös se, että kotiedustamisessa ulkopuoliselle kokille ja tarjoilijalle voidaan maksaa korvausta, mutta ei virkamiehen puolisolle, vaikka hän tekee vastaavan työn. Tähän asiaan kiinnitti huomiota myös Suomen Reykjavikin edustusto valtiontilintarkastajien edustustoon tekemän valvontakäynnin yhteydessä.

Lontoon suurlähetystössä pidetään tärkeänä, että virkamiehen puolison asema on taloudellisesti turvattu niin työikäisenä kuin eläkkeellä ollessakin. Jos puolison ei ole mahdollista saada työtä, tulee hänen ulkomailla ollessaan saada niin suurta erityiskorvausta, että sen perusteella kertyvä eläke riittää tarvittaessa elämiseen ilman puolison tuloja. Toinen mahdollisuus järjestää vastaava turva on eläkevakuutus, jonka ulkoasiainministeriö kustantaa. Kotimaassa puolisoita tulee kohdella kuin ilman omaa syytä työttömäksi jääneitä. Virkamiehen puolison tulojen (erityiskorvausten) perusteella laskettu ansiosidonnainen päiväraha tulee saada heti kotimaahan palattua ilman karenssiaikaa ja sen jälkeen aikanaan peruspäiväraha, mikäli työtä ei löydy.

Puolisoiden työmahdollisuuksien kaikinpuolinen edistäminen niin kotimaassa kuin ulkomaillakin on myös tärkeää. Esimerkiksi muun valtionhallinnon kanssa työnsaantia tulisi edistää sopimuksin eikä vain suosituksin. Pohjoismaista puolisorekisteriä pitäisi hyödyntää tehokkaasti ja markkinoida sitä aktiivisesti yrityksille. Edustustoilla tulisi olla myös velvoite ottaa paikalta palkatuiksi henkilöiksi ensisijaisesti puolisoita.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Ulkoasiainhallinnon virkamiehen koko virkaura koostuu pääsääntöisesti koti- ja ulkomaisten työskentelyjaksojen vuorottelusta. Virkamiehen asemapaikkojen vaihtuessa myös hänen perheensä joutuu muuttamaan maasta toiseen useaan otteeseen. Tästä syystä perheiden asemalla ja olosuhteilla saattaa olla kielteinen vaikutus virkamiehen uravalintoihin. Ulkoasiainhallinnon virkauran houkuttelevuuteen vaikuttavat erityisesti perheiden taloudelliset olosuhteet ulkomailla. Se, miten houkuttelevaksi virkaura koetaan, vaikuttaa olennaisesti ulkoasiainhallinnon henkilöstön rekrytointiin ja pysyvyyteen. Onnistuminen pätevän henkilöstön hankinnassa on ulkoasiainhallinnossa tärkeää, sillä henkilöstö on hallinnonalan tuloksellisuuden avaintekijä.

Puolisoiden alhainen työllistyminen on muodostunut ongelmaksi, koska nykymuotoisessa perhemallissa molemmat puolisot käyvät ansiotyössä. Puolison huonot työllistymismahdollisuudet alentavat osaltaan virkamiesten siirtymishalukkuutta. Työnsaantivaikeudet ovat myös lisänneet puolisoiden jääntiä kotimaahan. Perheiden erillään olon lisääntyminen ei ole tarkoituksenmukaista kehitystä ulkoasiainhallinnon henkilöstöpolitiikan eikä perheidenkään kannalta.

Puolison ulkomaille lähtöä vaikeuttava tekijä on suomalainen virkavapauskäytäntö. Valtio myöntää lähtijöille virkavapauden, mutta kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta ulkomaille siirtymisestä ei ole sopimuksia eikä suosituksia. Kuntien myöntämät virkavapaudet ulkomaille lähteville ovat olleet usein hyvin lyhytkestoisia. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa kunnat myöntävät tuntuvasti pitempiä virkavapauksia. Valtiontilintarkastajien mielestä ulkoasiainministeriön tulee jatkaa toimenpiteitä virkavapauskäytäntöjen kehittämiseksi.

Jos puoliso toimii ulkomailla kokopäivätyössä, lähetetty virkamies menettää ulkoasiainministeriön maksaman puolisokorotuksen. Tämä seikka vähentää puolison halukkuutta työssäkäyntiin. Ulkomailla työskentelyn seurauksena virkamiehen puolisoa ei koske Suomen asumisperusteinen sosiaaliturva, vaan hän siirtyy yleensä asemamaan sosiaaliturvan piiriin. Tämä on puolison kannalta kielteinen tekijä, sillä monissa maissa sosiaaliturva on alhaisempi kuin Suomessa. Ainostaan EU-maissa ja niissä maissa, joiden kanssa Suomella on sosiaaliturvasopimus, työskennelleille kertyneet sosiaaliturvaetuudet siirtyvät työntekijän mukana Suomeen.

Puolison lähtöä ulkomaille virkamiespuolisonsa mukana ei Suomessa katsota ns. hyväksyttäväksi syyksi olla poissa työmarkkinoilta. Tästä syystä mukana lähteneellä ei ole myöskään oikeutta työttömyyspäivärahaan hänen palattuaan Suomeen, jos hän ei työllisty paluunsa jälkeen. Työmarkkinatukea hän voi saada, elleivät virkamiespuolison tulot ylitä tuen saannin edellytyksenä olevaa tulojen ylärajaa. Virkamiehen puolison kannalta mainitut työttömyysturvan puutteet ovat

merkittäviä. Pahimmassa tapauksessa puoliso ei saa minkäänlaista työttömyysturvaa kotimaahan paluunsa jälkeen.

Ulkomaanedustuksen virkamiesten puolisoiden eläketurva jää käytännössä pieneksi. Tämä johtuu toisaalta eläkevuosikertymän pienuudesta ja toisaalta siitä, että vaikka puoliso työskentelisi ulkomailla, ei ole varmuutta siitä, että eläke maksetaan Suomeen eläkeiän koittaessa. Puolisoiden alhaista eläketurvaa kompensoimaan on luotu lakisääteinen erityiskorvausjärjestelmä. Tämäkään järjestely ei kuitenkaan poista eläketurvan alhaisen tason ongelmaa, sillä erityiskorvaukset ovat pieniä.

Eläketurvaan liittyvän erityisongelman muodostavat ulkoasiainhallinnon virkamiehistä eronneet puolisot. Puolisot saattavat jäädä kokonaan vaille työttömyysturvaa ja eläkekin on pieni. Heillä ei välttämättä ole myöskään oikeutta leskeneläkkeeseen.

Ulkoasiainministeriössä on tiedostettu ulkomaanedustuksessa toimivien virkamiesten perheiden ongelmat. Ministeriö on toiminut aloitteellisesti mm. puolisoiden työttömyys-, sosiaali- ja eläketurvan parantamiseksi. Tehdyt aloitteet sekä eri ministeriöiden ja viranomaistahojen kanssa käydyt neuvottelut eivät kuitenkaan ole johtaneet toivottuihin tuloksiin. Valtiontilintarkastajien mielestä puolisoiden työttömyys-, sosiaali- ja eläketurvaan liittyvät puutteet ovat niin merkittäviä, että ulkoasiainhallinnon tulee jatkaa määrätietoisia ponnisteluja puutteiden korjaamiseksi.

Nykyinen ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmä on luotu pääosin 1970-luvulla, jolloin oli tyypillistä, että virkamiehen puoliso ei ollut ansiotyössä vaan hoiti perhettä ja tuki puolisonsa työskentelyä. Ulkoasiainhallinnon henkilöstön piirissä korvausjärjestelmä koetaan vanhentuneeksi mm. siksi, että se ei ota riittävästi huomioon muuttuneita yhteiskunnallisia arvostuksia.

Ulkoasiainministeriössä on koettu tarpeelliseksi uudistaa ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmää. Tätä tehtävää varten perustettiin vuoden 2002 helmikuussa työryhmä, jonka tavoitteena on mm. pyrkiä huomioimaan ulkoasiainministeriön virkamiehen perheen ja puolison asema nykyistä selkeämmin.

Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmää uudistettaessa otetaan entistä paremmin huomioon virkamiesten perheiden asemassa sekä työelämässä tapahtuneet arvostusten muutokset. Nykyisin ulkomaanedustuksen tehtäviin lähetettävien virkamiesten perheissä molemmat puolisot ovat usein hyvin koulutettuja ja haluavat luoda omaa työuraansa. Vaikka ministeriön tehtävä ei olekaan virkamiesten puolisoiden työllistäminen, voi se korvauksia uudistamalla parantaa työllistymisen edellytyksiä. Korvausjärjestelmän kehittämisessä on syytä kiinnittää myös huomiota eri tehtävissä ja eri maissa toimivien virkamiesten ja heidän perheidensä yhdenvertaiseen kohteluun. Muun muassa lasten kotihoidon tukemista tulisi kehittää niin, ettei kotihoidon tuen saaminen riipu siitä, missä maassa virkamies työskentelee.

Valtiontilintarkastajat pitävät ulkomaanedustuksen korvausjärjestelmän uudistamista tärkeänä ja kiireellisenä tehtävänä.

Henkilöstön siirtymävelvollisuus

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 17 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan muu yleisvirassa oleva virkamies (yleisvirkamies) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen. Muissa kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa yleisvirkamies voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, jos virkamies tähän suostuu.

Ulkoasiainhallintolain 18 §:n 1 momentin mukaan erityisvirassa oleva virkamies (erityisvirkamies) voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää määräajaksi ulkoasiainministeriöstä edustustoon, jos virkamies tähän suostuu. Määräaikaa voidaan virkamiehen suostumuksella jatkaa. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan erityisvirkamies voidaan siirtää edustustosta ulkoasiainministeriöön 1 momentissa tarkoitetusta määräajasta riippumatta, jos virkamies tähän suostuu tai jos tähän on painavia syitä. Edustustosta ulkoasiainministeriöön 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa siirtyvä erityisvirkamies on määrättäessä velvollinen siirty-

mään virkaansa vastaavaan tehtävään. Tätä pykälää ei sovelleta ulkoasiainministeriön valtiosihteeriin eikä alivaltiosihteeriin.

Siirtymisiin liittyvät periaatteet ja käytännöt

Käytännöksi on muodostunut, että määräaikaiseksi avustajaksi (III ura: diplomaattiset virkamiehet) otettu virkamies lähetetään puolentoista vuoden ministeriöharjoittelun jälkeen ensimmäiselle ulkomaankierrokselleen. Kierros koostuu pääsääntöisesti kahdesta asemapaikasta, joissa virkamies palvelee 2—4 vuotta kummassakin. Enimmäisaika ensimmäisellä kierroksella on 7 vuotta ja kierroksen tavanomainen kesto on 5—6 vuotta. Ulkomailla oloaika saattaa jäädä lyhyemmäksikin henkilökohtaisista syistä. Siirroissa pyritään siihen, että kaikki saisivat kokemusta myös olesuhdehaittaluokitelluista palveluspaikoista. Näin ollen kullakin siirtokierroksella asetetaan etusijalle ne, jotka palvelevat olosuhdehaittaluokitellussa asemapaikassa. Toinen ja sitä seuraavat kierrokset noudattavat periaatteessa samaa kaavaa, mutta ulkomaanedustuksessa olo jää usein vain yhteen asemapaikkaan.

Käytännöksi on niin ikään muodostunut, että ulkomaankierrosta seuraa palvelu ministeriössä. Koska edustustoverkostoa on karsittu viime vuosina, ei paikkoja ulkomaanedustustoissa vapaudu samaa tahtia, kuin ministeriössä olisi halukkaita siirtyjiä. Näin ollen siirtymävelvollisuutta ulkomaanedustukseen ei ole viime vuosina ollut, mikäli virkamies on ilmaissut halunsa pysyä kotimaassa tai ei ole hakenut ulkomaanedustuksessa avoinna olleita tehtäviä.

I ja II uran (I ura: vahtimestarit ja toimistohenkilöstö osastosihteeriin asti, II ura: hallinnolliset avustajat ja hallinnolliset ulkoasiainsihteerit) osalta siirto ministeriöstä ulkomaanedustukseen toteutuu yleensä aikaisintaan kahden vuoden ministeriössä työskentelyn jälkeen. Toimikauden pituus yhdessä edustustossa on vähintään 2 vuotta ja enintään 5 vuotta. Ulkomaanedustuksessa työskennellään yleensä yhtäjaksoisesti kahdessa eri edustustossa yhteensä enintään 7 vuotta.

I ja II uralla siirtohalukkuus on viime vuosina vähentynyt, minkä vuoksi joissakin tapauksissa on jouduttu poikkeamaan normaaleista siirtokriteereistä varsinkin ns. olosuhdehaittaluokiteltujen asemapaikkojen osalta.

UHVYn mielestä siirtojen yhteydessä esiintyvät poikkeukset noudatetuista periaatteista koettelevat uskottavuutta ja avoimuutta. Yhdistys katsoo, että siirtojen ulkoasiainministeriöstä ulkomaanedustustoihin ja takaisin tulee perustua ministeriön hallinnon ja virkamiehen laatimaan urasuunnitelmaan.

Koulutus ja valmennus

Diplomaattiuralle tulevat virkamiehet käyvät Kavaku-kurssin, joka koostuu kahdesta kurssijaksosta (kestoltaan 2 kk ja 1 kk) sekä ministeriössä yleensä kahdella osastolla suoritettavasta osastoharjoittelusta. Ensimmäisen kurssijakson tarkoituksena on antaa yleiskuva koko ulkoasiainhallinnon kentästä sekä ministeriön osastojen ajankohtaisista asioista. Ensimmäisen osastoharjoittelun jälkeen seuraavalla kurssijaksolla painoalueena ovat ulkomaanedustuksessa eteen tulevat kysymykset ja edustustojen toimintarutiinit. Peruskoulutuksen aikana ja sen jälkeen III uran virkamiehet osallistuvat myös kieli-, täydennys- ja siirtokoulutukseen. Täydennyskoulutusta annetaan mm. viisumi-, maahantulo- ja konsuliasioissa.

Toimistouralle (I ja II ura) valmentavan Toivikurssin tavoitteena on perehdyttää kurssilaiset ulkoasiainhallinnon organisaatioon ja tehtäviin, hallinnon menettelytapoihin sekä toimistohenkilöstön tehtäviin. Taloushallinnon tehtäviin lähtevät saavat erillisen taloushallinnon koulutuksen. Ulkoasiainministeriö järjestää konsuli- ja maahantuloasioiden koulutusta sekä siirtokoulutuksena että tehtäviä jo hoitaville annettavana koulutuksena. Kieli-, täydennys- ja siirtokoulutusta annetaan I ja II uran henkilöstölle kuten III uran henkilöstöllekin.

Lähetettävien virkamiesten perheille ei järjestetä pääsääntöisesti siirtokoulutusta. Sen sijaan puolisoita rohkaistaan kääntymään Ulkoasiainhallinnon puolisoyhdistyksen puoleen, joka voi antaa käytännön neuvoja ja tukea. Ministeriön mukaan virkamiesten perhetilanteet pyritään mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon siirtopäätöksissä. Erityisiä tutustumismatkoja uuteen toimipaikkaan ei järjestetä.

Kaikille ulkomaanedustukseen siirtyjille, myös perheenjäsenille, tarkoitettu siirto-opas on julkaistu suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Perehdyttäminen ja koulutus ulkomaanedustustoissa

Ministeriön mukaan perehdyttäminen on ulkomaanedustustoissa lähimmän esimiehen vastuulla. Pienessä edustustossa tämä on käytännössä edustuston päällikkö. Myös muut työtoverit perehdyttävät tulokasta mahdollisuuksiensa mukaan. Edustustosta lähtevä virkamies tekee seuraajalleen yleensä muistiinpanot tärkeimmistä avoinna olevista asioista sekä antaa harkintansa mukaan hänelle neuvoja ja vinkkejä. Siirtyvä virkamies pyrkii luonnollisesti tapaamaan edeltäjäänsä ja tulevaa päällikköään näiden kotimaanmatkojen yhteydessä jo etukäteen.

Edeltäjä ja seuraaja eivät pääsääntöisesti työskentele yhtäaikaisesti edustustossa, sillä ministeriön mukaan siihen eivät taloudelliset voimavarat riitä, koska hallinnonalalla on siirtoja yli sata vuosittain ja päällekkäiseen työskentelyyn uhrautuisi henkilötyövuosia. Myös muuttokulut ovat yhtäaikaisen työskentelyn esteenä. Sama yritys tuo yleensä siirtyvän virkamiehen muuttokuorman Suomesta asemamaahan ja vie samalla pois lähtevän virkamiehen irtaimiston Suomeen. Asuntokin on yleensä edeltäjällä ja seuraajalla sama. Edeltäjän ja seuraajan yhtäaikainen työskentely toteutetaan silloin, kun se on mahdollista ilman huomattavia kustannuksia. Varsinkin I ja II uran virkamiehille edeltäjän antama 1—2 päivän perehdytys on yleistä.

Uusien virkamiesten perehdyttäminen ulkomaanedustustoissa on ulkoasiainministeriön mielestä onnistunut yleensä hyvin, vaikka kehittämisen varaa onkin. Ulkomaanedustukseen siirtyvät virkamiehet ovat hyvin motivoituneita ja vastuuntuntoisia, joten he etsivät informaatiota myös omaaloitteisesti. Vastaavasti heidän esimiehensä edustustoissa tietävät, että hyvin hoidettu perehdytys vähentää heidän omaa työtaakkaansa. Edeltäjän työkokemuksen välittämisessä seuraajalle olisi ministeriön mukaan kehittämisen tarvetta. Lähinnä tulisi kyseeseen seuraajalle jätettävän kirjallisen materiaalin systematisoiminen.

Lähetetyille virkamiehille on yleensä tarjolla asemamaassa paikallista kielikoulutusta. Edustustot voivat harkintansa mukaan järjestää muutakin koulutusta, josta on hyötyä virkatehtävien hoidossa. Paikkakunnilla, joilla diplomaattinen toiminta on hyvin vilkasta (esim. Bryssel), virkamiehet voivat osallistua järjestettäviin seminaareihin tms. tilaisuuksiin. Lisäksi Suomeen tehtyjen virkamatkojen yhteydessä on joillekin virkamiehille annettu esim. Internet-sivujen luonti- ja ylläpitokoulutusta.

UHVYn mukaan perehdyttämistä ja taitotiedon välittämistä koskeva ohjeistus on luotu vastikään ministeriön hallinnon ja UHVYn yhteistyönä. Toiminnan tiivis seuranta puuttuu, ja yhdistys katsookin, että taitotiedon ja hankittujen kontaktien välittämiselle tulee tarjota mahdollisuus joko virkamatkan tai siirron yhteydessä. UHVYn mukaan edustustojen on selvitettävä kielikoulutuksen lisäksi asemamaassa tarjolla olevat muut koulutusmahdollisuudet.

Valtiontilintarkastajien havaintoja perehdyttämistoiminnasta

Valtiontilintarkastajat ovat edustustoihin tekemillään valvontakäynneillä kiinnittäneet huomiota mm. siihen, etteivät edustustosta pois lähtevän virkamiehen työssään hankkimat tiedot ja kokemukset sekä hänen luomansa kontaktiverkosto ole välittyneet hänen seuraajalleen.

Tietojenvaihto on toteutunut parhaiten silloin, kun edeltäjä on laatinut seuraajalleen hyvät kirjalliset aineistot tehtävistä ja kun edeltäjä ja seuraaja ovat voineet työskennellä yhtäaikaisesti tai ainakin tavata toisensa ja käsitellä riittävän perusteellisesti työtehtäviin liittyviä asioita. Huonointa kokemustenvaihto on ollut silloin, kun seuraaja ei ole tavannut edeltäjäänsä ja edeltäjän jättämä kirjallinen aineisto on ollut hyvin puutteellinen eikä edustustokaan ole hoitanut tulijan perehdyttämistä asianmukaisesti.

Valvontakäynneillä edustustojen virkamiesten kanssa käydyissä keskusteluissa on ilmennyt, että varsinkin diplomaattiuran (III uran) virkamiesten perehdyttämisessä on esiintynyt puutteita ja myös edeltäjän tiedot ja työstä saadut kokemukset ovat välittyneet riittämättöminä seuraajalle. Erityisen hankalaa uuden virkamiehen työskentelyn aloitus on ollut silloin, kun perehdyttäminen on ollut puutteellista eikä edeltäjä ole tutustuttanut seuraajaansa luomaansa asemamaan ja myös ulkomaiden edustajista koostuvaan kontaktiverkostoon, joka on tärkeä ja tarpeellinen myös uuden virkamiehen työssä. Tällaisissa tilanteissa työnsä aloittava virkamies on joutunut käyttämään runsaasti aikaa työhön perehtymiseen, työssä tarpeellisten tietojen hankintaan ja luottamuksellisten paikallisten kontaktien luomiseen.

Siirtyminen ulkomaanedustuksesta takaisin ministeriöön

Ensimmäisen ulkomaankierroksen jälkeen III uran virkamies sijoittuu ministeriössä yleensä vaativaan maan tai maaryhmän vastuuhenkilön tehtävään. Ministeriön tarpeiden lisäksi sijoituksessa huomioidaan virkamiehen omat uratavoitteet, joista saadaan tietoa kerran vuodessa käytävissä kehityskeskusteluissa.

Toisen ulkomaanedustuksessa vietetyn jakson jälkeen III uran virkamies voi yletä ministeriössä yksikön päälliköksi, mikäli tämä on hänen tavoitteensa ja hänellä on tehtävän edellyttämiä johtamisvalmiuksia. Vaihtoehtoisesti ministeriöstä löytyy myös vaativia ja haastavia asiantuntijatehtäviä.

I ja II uran virkamies saa ulkomaanedustuksessa kokemusta, joka lasketaan eduksi haettaessa vaativampia tehtäviä. Kaikki I ja II uran vaativammat tehtävät ovat avoimessa haussa ministeriössä ja palvelus edustustossa on hakijalle lisämeriitti. Joihinkin tehtäviin on valintakriteerinä palvelus ulko-

maanedustuksessa. Siirtyminen asteittain yhä vaativampiin tehtäviin on yksi hallinnonalan uuden palkkausjärjestelmän kulmakiviä, joka tulee takaamaan henkilön palkkakehityksen.

UHVYn mukaan virkamiehen tulisi saada mahdollisimman hyvissä ajoin tieto siitä, mitä tehtävää hänelle ulkoasiainministeriössä suunnitellaan ja hänellä pitäisi olla nykyistä enemmän vaikutusmahdollisuuksia tulevien tehtäviensä suhteen. Usein käy niin, että virkamies saa tietää vasta ministeriöön saapuessaan uuden tehtävänsä tai joutuu odottamaan jopa viikkoja väliaikaisissa oloissa uuden tehtävänsä varmistumista. Tämä vaikuttaa hyvin negatiivisesti virkamiehen työmotivaatioon ja -suunnitteluun.

Henkilöstökierron ongelmat ja kehittämistarpeet

Ulkoasiainministeriön mukaan yleensä 3—5 vuoden välein toteutuva siirtymisvelvollisuus on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja siinä virka ja yksityisyys tulevat poikkeuksellisen lähelle toisiaan. Virkamieheltä ja hänen perheeltään siirtymävelvollisuus vaatii hyvän kielitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä sekä jatkuvaa valmiutta uuden oppimiseen. Järjestelmä edellyttää myös joustavuutta ja sopeutuvuutta erilaisiin työyhteisöihin ja ulkomaanedustuksessa erilaisiin kulttuureihin.

Palvelussuhteen ehtojen tulisi kattaa nämä vaatimukset samoin kuin virkamiehelle ja hänen perheelleen koituvat haitat mm. lasten koulutuksen, sekä puolison työsuhde-, työttömyys- ja eläketurvan osalta. Ministeriön mielestä nämä usein pitkävaikutteiset taloudellis-sosiaaliset riskit ovat nykyään erittäin puutteellisesti katettuja ja lisäävät osaltaan hakeutumista pois ministeriön palveluksesta.

Ministeriö katsoo, että vallitsevan tehtäväkierron vuoksi sen tulee työnantajana panostaa huomattavasti normaalia enemmän koulutukseen ja perehdyttämiseen. Tämä toiminta kuluttaa voimavaroja kaikissa työyksiköissä ja koulutusyksikössä. Tehtävänhoitajan jatkuva vaihtuminen saattaa osaltaan hankaloittaa yhteistyösuhteita ministeriön kontaktipiirin kanssa. Pitkäaikainen erikoistuminen tietylle kieli- tai tehtäväalueelle ei pienehkössä ulkoasiainhallinnossa ole kuitenkaan mahdollista, sillä niukkojen henkilöstövoimavarojen on oltava jatkuvasti uudelleenkohdennettavissa muuttuvien painopisteiden mukaisesti.

Henkilöstökiertoon vaikuttavat myös edustustoverkon muutokset. Euroopan unionin laajentumisen vuoksi ministeriö alkoi v. 2002 valmistella edustustojen avaamista Slovakiaan ja Sloveniaan v. 2004 ja Kyprokselle viimeistään v. 2005. Vuoden 2002 aikana ministeriö sulki toiminnallisista syistä edustustot Hararessa, Tripolissa ja Beirutissa.

Ulkoasiainministeriö on käynnistänyt laajan hankkeen hallinnollisten toimien virtaviivaistamiseksi. Hankkeen tarkoituksena on käydä läpi muutostarpeet ja ratkaisumallit mm. henkilöstö- ja taloushallinnon, tiedotuksen ja tietopalvelun osalta. Tavoitteena on myös tehostaa hallintotoimia ja keventää tukitehtäviä. Lisäksi hankkeessa tutkitaan taloushallinnon tehtävien päällekkäisyyksiä ja mahdollisuuksia siirtää rutiinitöitä Helsinkiin, mikä ministeriön mukaan vähentäisi huomattavasti kustannuksia.

UHVYn mielestä jatkuva henkilöstökierto ja urasuunnittelun puuttuminen aiheuttavat suuria paineita sekä ministeriön hallinnolle että virkamiehelle itselleen. Myös henkilöstökiertoon ja urasuunnitteluun tulee paneutua ihmiskeskeisemmin, ja virkamiehen omat toiveet ja elämäntilanne on otettava entistä paremmin huomioon.

Siirtymävelvollisuuden vertailua eräisiin eurooppalaisiin järjestelmiin

Ruotsin ulkoasiainhallinnossa on samanlainen siirtymävelvollisuus kuin Suomessa. Ensimmäisen ulkomaankierroksen ensimmäisessä asemapaikassa työskennellään sisäisten ohjeiden mukaisesti 3 vuotta ja siihen voi mahdollisesti liittyä yhden vuoden pidennys. Toisessa asemapaikassa kausi on pääsääntöisesti 4-vuotinen ja myös siihen voi liittyä yhden vuoden pidennys. Yhteensä ensimmäisellä kierroksella ollaan enintään 9 vuotta. Toisen kierroksen enimmäisaika on 10 vuotta. Päälliköiden osalta työskentelyjakson kesto on 3 vuotta, ja pidennyksen voi saada vuodeksi kerrallaan enintään kaksi kertaa. Päälliköitä koskee 10 vuoden ulkomailla olon enimmäisaika.

Ulkomaankierrosten välillä palvelu ministeriössä kestää 4—6 vuotta.

Ruotsiin paluun jälkeen kaikki tehtävät ovat auki ja niihin jokaiseen haetaan erikseen. Avoinna olevia tehtäviä voivat hakea myös ulkoasiainhallinnon Tukholmassa olevat virkamiehet. Paluun jälkeen sijoittautumistasosta ei ole ohjeita. Ensimmäisen kierroksen jälkeen palataan pääsääntöisesti erilaisten tehtävien vastuuvirkamieheksi. Sijoittautuminen perustuu pelkästään henkilön omaan pätevyyteen. Päällikkötasolle on käytännössä vaikea päästä ensimmäisen ulkomaankierroksen jälkeen, koska kilpailu on kovaa ja kokemusta vaaditaan sekä kotimaan että ulkomaan palveluksesta.

Ruotsin ja Norjan ulkoasiainhallinnot rekrytoivat uusia virkamiehiä samalla tavalla kuin Suomen ulkoasiainministeriö. Norjassa Kavakua vastaavan

kurssin suorittanut avustaja lähetetään ulkomaanedustukseen mahdollisimman pian kurssin jälkeen. Virkamies otetaan ministeriön vakinaiseen palvelukseen vuoden edustustotyöskentelyn jälkeen, mikäli hänen työpanokseensa ollaan tyytyväisiä. Siirtymävelvollisuus on käytössä myös Norjassa. Siirtyminen tehtävästä toiseen käsittelijätasolla tapahtuu virkaiän ja tehtävien vapautumisen mukaan. Nousu esimiestehtäviin edellyttää soveltuvia henkilökohtaisia ominaisuuksia sekä kokemusta.

Tanskan ulkoasiainhallinnossa on 3 vuoden koeaika. Palvelu ulkomaanedustuksessa ja ministeriössä vuorottelee jatkuvasti koko uran ajan. Päällikkönimitykseen vaaditaan monipuolista kokemusta tehtävän vaatimalta alueelta. Toimistouralta voi nousta käsittelijätasolle, joka vastaa meillä hallinnollisen avustajan ja hallinnollisen ulkoasiainsihteerin tasoa.

Ranskan ulkoasiainhallinnossa A-kategorian virkamiehet (vastaa Suomen III uraa) työskentelevät 4 vuotta valmennuskurssin jälkeen ministeriössä. Tämän jälkeen tehtäväkierto on hyvin samanlainen kuin Suomessa. Poikkeuksena Suomen järjestelmään on erikoistuminen ja uran suuntaaminen jo varhaisessa vaiheessa joko tietylle maantieteelliselle alueelle tai tiettyihin asiakokonaisuuksiin.

B-kategorian virkamiesten (vastaa Suomen II ura-aluetta) enimmäispalvelu ulkomailla on 6 vuotta. Tämä mahdollistaa vaihtoehtoisesti joko yhden 3 ja yhden lisävuoden pituisen ulkomaanedustuksen palvelujakson, jonka jälkeen palataan ministeriöön, tai työskennellään kaksi 3 vuoden pituista peräkkäistä ulkomaanedustuksen palvelujaksoa.

Paluu ulkomaanedustuksen palvelun jälkeen keskushallintoon on pakollinen, ja palvelu ministeriössä kestää yleensä 3 vuotta. Suurimmalla osalla virkamiehiä on valmius siirtyä ulkomaanedustukseen kolmen ministeriössä vietetyn vuoden jälkeen. Siirtymispakkoa ulkomaanedustukseen kolmen vuoden ministeriöpalvelun jälkeen ei ole. Viisi vuotta ministeriöpalvelua on kuitenkin raja, jonka jälkeen ministeriö käynnistää virkamiehen kanssa siirtovalmiutta koskevat keskustelut.

Ensimmäiseltä ulkomaan kierrokselta ministeriöön palaava A-kategorian virkamies palaa yleensä erilaisiin vastuutehtäviin. Tämä vaihe kestää Ranskan ulkoministeriössä n. 15 vuotta. Myöhemmiltä ulkomaankierroilta palaava voi sijoittua joko yksikön päällikön tai sitä ylempiin tehtäviin. Poikkeuksen muodostavat Ranskan hallinnollisen korkeakoulun käyneet. He etenevät yleensä 10—15 vuodessa yksikön päälliköksi.

Saksan ulkoasiainhallinnossa rekrytointi on pitkään ollut saman suuruista eläkkeelle siirtymisen kanssa. Henkilöstön kiertojärjestelmä ja siihen liittyvät ongelmat ovat samanlaisia kuin Suomessa. Keskeinen ongelma tällä hetkellä on se, ettei ole olemassa riittävästi ensimmäisiä päällikkövakansseja. Maan ulkoasiainhallinnossa on suuri joukko henkilöitä, joiden kokemus ja työssä motivoiminen edellyttäisivät aiempaa vastuullisempia tehtäviä, mutta niihin vaadittavia virkoja avautuu liian vähän.

Itävallan ulkoasiainhallinto valmentaa virkamiehensä Kavakun tapaisella kurssilla. Ensimmäiset ulkomaanedustuskomennukset kestävät 3 vuotta maata kohden. Seuraavalla kierroksella maakohtainen aika pitenee 4 vuoteen. Ministeriössä palvellaan 3—4 vuoden jaksoissa. Virkamies viettää 60—80 % urastaan ulkomaanedustuksessa. Virkamiehet ovat siirtymävelvollisia ja tehtäväkiertoa tapahtuu myös ministeriön sisällä, joten erikoistumismahdollisuudet ovat rajalliset.

Ison-Britannian ulkoasiainhallinnon valmennuskurssi kestää kolme viikkoa, ja sitä seuraa 1,5—2 vuoden osastoharjoittelu ministeriössä. Ulkomaanedustuksessa palvelun pituus vaihtelee asemamaan mukaan, ja edustustot on luokiteltu tämän mukaan 1, 2, 3 tai 4 vuoden palvelun toimipisteisiin. Ministeriössä palvelu kestää normaalitapauksessa vähintään 3 vuotta, mutta sitä voidaan lähinnä perhesyistä pidentää aina 10 vuoteen asti. Puolet tai kaksi kolmasosaa urasta vietetään ulkomaanedustuksessa.

Pyrkimyksenä on, että virkamies palvelee erilaisissa tehtävissä, jotta hänen osaamisensa ja taitotietonsa laajenevat. Tapauskohtaisesti tehtävään määrääminen voi perustua joko koulutustarpeeseen tai myös ennalta hankittuun osaamiseen. Ylennyksen jälkeinen seuraava tehtävä on kotimaassa, joten ylenemisen edellytyksenä ja seurauksena on, että virkamies siirtyy kotimaahan ja palvelee ministeriössä vähintään seuraavat kolme vuotta. Palvelu ulkomaanedustuksessa ei ole ylennyksen muodollinen edellytys, mutta käytännössä virkamiehet palvelevat vuoroin ulkomaanedustuksessa ja vuoroin ministeriössä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Ulkoasiainhallinnon diplomaattivirkamiehet (III ura) sekä hallinnollisten tehtävien korkeimpien virkojen haltijat ovat velvollisia siirtymään hallinnonalan tehtävästä ja virkapaikasta toiseen. Suomalainen käytäntö ei poikkea olennaisesti muiden Pohjoismaiden eikä vertailun kohteena olleiden länsieurooppalaisten valtioiden vastaavista järjestelmistä. Erot koskevat lähinnä kotimaisten ja ulkomaisten työskentelyjaksojen pituuksia.

Järjestelmä on toiminut yleisesti ottaen hyvin, mutta sen hallinnointi on ministeriön henkilöstöhallinnolle haasteellinen tehtävä, sillä siirtoja on vuosittain runsaasti ja järjestelmä on saatava palvelemaan tehokkaasti ulkoasiainhallinnon toiminnallisia tarpeita. Valtiontilintarkastajien mielestä henkilöstön motivaation ja toiminnan tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että siirtojen yhteydessä kiinnitetään riittävästi huomiota myös henkilöstön urasuunnitteluun, elämäntilanteisiin ja toiveisiin.

Viime vuosina toteutetun edustustoverkon karsinnan vuoksi ulkomaanedustuston paikkoja on vapautunut vähemmän, kuin ministeriöstä olisi ollut halukkaita siirtyjiä. Tästä syystä siirtymävelvollisuutta ulkomaanedustukseen ei viime vuosina ole ollut, mikäli virkamies on ilmoittanut halunsa pysyä ministeriössä. Edustustoverkon karsinnan seurauksena ministeriön henkilöstön määrä on kasvanut suhteessa edustustojen henkilöstöön. Toisaalta EU:n laajentuminen on luonut tarpeita perustaa edustustoja uusiin jäsenmaihin. Valtiontilintarkastajien mielestä ministeriön on syytä arvioida kriittisesti henkilöstömääräänsä ja myöskin sitä, miten henkilöstövoimavarat sijoitetaan hallinnonalan eri toimintoihin niin, että varmistetaan toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus.

Valtiontilintarkastajat ovat edustustoihin suuntautuneilla valvontakäynneillään havainneet, että edustustoihin siirtyvien virkamiesten perehdyttämisessä on esiintynyt puutteita ja liian suurta vaihtelua. Edustustosta pois lähtevällä ja hänen tilalleen tulevalla diplomaattiuran virkamiehellä ei ole yleensä ollut mahdollisuutta lyhyeenkään yhtäaikaiseen työskentelyyn, jossa edeltäjä voisi perehdyttää seuraajaansa tehtäviin, välittää hänelle työssään hankkimaansa taitotietoa sekä tutustuttaa hänet kontaktiverkostoonsa. Ministeriön mukaan tällaista yhtäaikaista toimintaa ei ole toteutettu kustannussyistä. Myös edeltäjän seuraajalleen jättämät kirjalliset aineistot ovat joissakin tapauksissa olleet varsin puutteellisia.

Puutteellisen perehdyttämisen seurauksena uusi virkamies on joutunut käyttämään kohtuuttoman paljon työaikaa työssään tarvitsemiensa perusasioiden selvittämiseen. Erityisesti diplomaattiuran virkamiesten työskentelyn aloitus uudessa asemapaikassa on vaikeutunut silloin, kun hän on joutunut itse luomaan työnsä kannalta välttämättömän kontaktiverkoston. Vaikka ministeriössä on viime aikoina kehitetty perehdyttämisen ohjeistusta, katsovat valtiontilintarkastajat, että edustustossa aloittavan virkamiehen toiminnan aloittamisen edellytyksiä tulee edelleen parantaa. Edeltäjän ja seuraajan yhtä aikaisen työskentelyn tai ainakin heidän tapaamismahdollisuuksiensa lisäämistä tulisi harkita perusteellisesti, sillä mainittujen toimien kustannusten vastineeksi saadaan virkamiehen täysipainoinen työpanos nopeammin.

Oikeusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät oikeusministeriöltä selvityksen vastaajan poissaolon vaikutuksista rikosasioissa, oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön välisestä tiedonkulusta, raiskausrikosten tuomioistuinkäsittelystä sekä lainvalmistelun laadusta, määrästä ja vaikutuksista.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin oikeusministeriöön 5.3.2003. Käynnillä kuultiin oikeusministeri Johannes Koskisen ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: hallinnonalan tärkeimmät tapahtumat v. 2002, toimenpiteet lainvalmistelun laadun parantamiseksi, oikeuspolitiikan strategiset kehitysnäkymät, syyttäjälaitoksen toiminta ja konkurssipesien valvonta. Lisäksi käsiteltiin eräitä vuosien 2000 ja 2001 valtiontilintarkastajien kertomuksissa esillä olleita asioita.

Valvontakäynti Oikeuspoliittiseen tutkimuslaitokseen tehtiin 19.3.2003. Johtaja Tapio Lappi-Seppälän ja muun henkilöstön kanssa keskusteltiin laitoksen toiminnasta v. 2002, lainvalmistelun laadusta, lainsäädännön vaikutuksista ja yhteisen rangaistuksen käytöstä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 28.5.2003.

Lainvalmistelun laatu ja lakien vaikutusten arviointi

Eduskunnan esittämää arvostelua lainvalmistelusta

Vuoden 2002 aikana keskusteltiin runsaasti lainvalmistelun laadusta. Keskusteluun osallistuivat eduskunnan puhemiehen ja eräiden valiokuntien puheenjohtajien lisäksi myös eduskunnan virkamiehet.

Vilkas julkinen keskustelu liittyi osittain siihen, että v. 2002 hallituksen esitykset olivat keskimäärin hyvin laajoja, mikä ruuhkautti työtä eduskunnassa. Kyseinen vuosi edelsi vaalivuotta, ja vaalivuotta edeltäneenä vuonna esitysten määrä on yleensäkin ollut suuri. Vaalivuosina taas esitysten määrä on ollut vähäinen. Myös yksi yksittäinen esitys aiheutti runsaasti keskustelua valmistelun laadusta. Kyse oli esityksestä laiksi autoverolain muuttamisesta (HE 271/2002 vp).

Tämä esitys oli tarkoitus antaa valtiovarainministeriön 19.9.2002 julkaiseman tiedonannon mukaan muutaman viikon kuluessa tiedonannosta niin, että se olisi voitu käsitellä eduskunnan syysistuntokaudella. Esitys annettiin lopulta 30.12.2002 ilman yksityiskohtaisia perusteluja. Ne saatiin 5.2.2003 eli viikkoa ennen valiokunnan ko. mietinnön valmistumista. Asian käsittely valiokunnassa ja mm. koko asiantuntijakuuleminen tapahtui siten esityksen yleisperustelujen varassa.

Eduskunta on perustuslain nojalla keskeinen lainsäädäntövallan käyttäjä, ja on erityisen merkillepantavaa, että eduskunta on arvostellut voimakkaasti lainvalmistelua. Näin ei aiemmin ole ollut, sillä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi vielä keväällä 1994 laatimassaan mietinnössä (PeVM 1/1994 vp), että lakien taso oli vielä 1990-luvun alussa kaiken kaikkiaan tyydyttävä.

Arvostelun vähyyden syyt tosin saattoivat olla muutkin kuin vain yleinen tyytyväisyys lakiehdotusten laatuun. Vielä 1980-luvun alkuun asti valiokuntien sihteereinä toimivat ministeriöiden virkamiehet, jotka ministeriöissä laativat hallituksen esitykset. Näin ehkä alttius arvostella omaa esitystä valiokunnassa ei ainakaan sihteerin toimesta ollut kovin voimakasta.

Valiokunnan mielestä vuosikymmenen edetessä oli havaittavissa selvää kehitystä huonompaan: eduskunnalle annettujen esitysten tekninen taso vaihteli, mutta tason katsottiin yleisesti selvästi laskeneen. Valiokunnan mielestä viimeistelemättö-

myyttä, pahimmillaan jopa keskeneräisyyttä, ilmeni kovin usein itse lakiehdotuksissa ja niiden perusteluissa.

Perustuslakivaliokunnan esittämän arvostelun pohjalta eduskunta hyväksyi kesäkuussa 1994 perustelulausuman, jossa edellytettiin hallituksen ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin lainvalmistelun arvostuksen ja tason nostamiseksi ja ministeriöiden johdon vastuullisuuden varmistamiseksi lainvalmistelun tuloksista.

Eduskunta jatkoi vielä tämän jälkeen arvostelua. Eduskunnan puhemiesneuvosto esitti 19.2.1995 pääministerille osoittamassaan kirjelmässä huolestumisensa lainvalmistelun tason heikentymisestä.

Valtiontilintarkastajien esittämää arvostelua

Kuten eduskuntakin niin myös valtiontilintarkastajat alkoivat arvostella lainvalmistelua vasta 1990-luvun puolivälissä. Aiemmin valtiontilintarkastajat hyvin varovaisesti arvioivat lainsäädännön laatua. Jossain määrin ehkä katsottiin, että arvostelu helposti suuntautui eduskunnan oman toiminnan arviointiin, eivätkä tilintarkastajat olleet halukkaita tähän. Sen sijaan he vaativat kannanotoissaan jonkin tietyn lain aikaansaamista tai muuttamista.

Esimerkiksi Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 1993 (s. 220—226) arvosteltiin sitä, ettei inkerinsuomalaisia paluumuuttajia koskevaa erityislakia ollut. Valtiontilintarkastajien mielestä tällainen laki olisi pitänyt valmistella. Vuoden 1996 kertomuksessa (s. 58—66) käsiteltiin lainvalmistelun parantamista. Vuoden 1997 kertomuksessa (s. 96—98) käsiteltiin yhtä yksittäistä ehdotusta, jota ei vielä ollut edes annettu eduskunnalle. Kyse oli sisäasiainministeriössä valmistuneesta luonnoksesta turva-alan lainsäädännön uudistamiseksi. Tilintarkastajat arvostelivat sitä, että ministeriössä nähtiin uudistuksen valmistelu vain jonkinlaisena teknisenä uudistuksena, jolla vanha laki saatetaan ajanmukaiseksi. Valtiontilintarkastajien mielestä kyseessä oli kuitenkin paljon suurempi asia eli se, millä tavoin toteutunut perusoikeusuudistus vaikuttaa kansalaisten turvallisuuden tarpeeseen.

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 1998 (s. 121—128) käsiteltiin arpajaislain ja rahankeräyslain uudistamistarpeita hieman samoin. Esityksiä oli sisäasiainministeriössä valmisteltu, muttei vielä annettu eduskunnalle. Valtiontilintarkastajat halusivat kertomuksensa kautta saattaa ministeriölle tiedoksi eräitä sellaisia kysymyksiä, joita valtiontilintarkastajien mielestä oli syytä ottaa huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa. Vuoden 1999 kertomuksessa (s. 106—112) ei arvioitu lainsäädännön valmistelua vaan vertailtiin, miten eduskunnan kahden valiokunnan eli hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan käsitykset erosivat ulkomaalaislakia koskevassa esityksessä (HE 15/2000 vp).

Vuoden 2000 kertomuksessa (s. 30—51) arvosteltiin hallituksen esitystä oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta. Eduskunta joutui muuttamaan lakiehdotuksen 54 pykälästä 40:ää. Käytännössä valiokunta kirjoitti koko esityksen uudelleen. Valtiontilintarkastajat arvostelivat sitä, että eduskuntaan tuodaan esitys, jonka perusratkaisu on sellainen, ettei sitä eduskunta voi hyväksyä. Toisaalta valtiontilintarkastajat katsoivat, ettei yksittäisen lain lopullinen laadinta kuulu valiokunnalle vaan hallitukselle. Tilintarkastajien mielestä olisi ollut parempi, että hallitus olisi peruuttanut esityksen ja antanut uuden. Valtiontilintarkastajat arvioivat vielä, ettei tiedossa ollut yhtään sellaista perustetta, joka olisi vaatinut esityksen voimaantuloa vuoden 1998 alusta.

Vuoden 2001 kertomuksessaan (s. 62—64) valtiontilintarkastajat arvostelivat sitä, että vaikka eduskunta oli hyväksynyt esityksen tuomittujen siirtämisestä (HE 1/2001 vp), esitys ei tosiasiallisesti juurikaan mahdollistanut näitä siirtoja.

Lainvalmistelun laatu eduskunnan erikoisvaliokuntien kannalta

Eduskunnan aloitteesta ja myös sen rahoittamana Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi keväällä 2000 tutkimuksen Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö (Kaijus Ervasti, Jyrki Tala, Elina Castren. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172/2000).

Tutkimuksen päätavoite oli tarkastella hallituksen lakiehdotusten laatua ja niiden päätöksenteolle tarjoaman tiedon asianmukaisuutta eduskunnan valiokuntatyön näkökulmasta. Tutkimuksen aineistona käytettiin asiakirjojen ohella eduskunnan erikoisvaliokuntien valiokuntaneuvoksille suunnattua kyselyä. Tutkimuksen arvoa heikensi se, että neljä valiokuntaa, valtiovarain-, talous-, ulkoasiain- ja liikennevaliokunta, jätti vastaamatta tutkimuksen laatijoiden kysymyksiin.

Tutkimuksessa käytiin läpi hallituksen esityksiä vuoden 1998 valtiopäivillä. Tuloksia verrattiin aiempaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemään vastaavanlaiseen tutkimukseen vuodelta 1994 (Kaijus Ervasti, Jyrki Tala: Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Valtiovarainministeriö,

hallinnon kehittämisosasto ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos).

Vuonna 2000 julkaistun tutkimuksen mukaan säädösteknisiä puutteita hallituksen lakiesityksissä näytti olleen aiempaa vähemmän — vaikka yksiselitteistä vertailutietoa tältä osin ei ollut käytettävissä. Kehitys saattoi johtua siitä, että

— lakitekstit toimitetaan aiempaa useammin oikeusministeriön tarkastettaviksi

— lainvalmistelukoulutusta on tehostettu

— säädösteknisistä kysymyksistä on julkaistu uusi ohjekirja, Lainlaatijan opas.

Kokonaisuudessaan voidaan tehdä kaksi keskeistä johtopäätöstä. Ensinnäkin näyttäisi siltä, että vuosien 1994 ja 1998 välillä lainvalmistelussa ei tapahtunut suuria muutoksia lukuisista lainvalmistelun kehittämistoimista huolimatta. Toiseksi valiokuntaneuvosten antama kuva hallituksen lakiesitysten tietopohjan laadusta ja riittävyydestä oli selvästi positiivisempi kuin hallituksen lakiesitysten muodollistyyppisen tarkastelun antama kuva. Toisaalta, vaikka ongelmia lakiesitysten tietopohjassa koettiin olevan suhteellisen harvoin, valiokunnissa puutteita kuitenkin pidettiin usein olennaisina ja niillä oli vaikutusta myös esityksen kohtaloon jatkossa.

Hallituksen esitysten lähempi tarkastelu osoitti, että kolmannes eduskunnalle annetuista esityksistä ei v. 1998 sisältänyt mitään arviointia ehdotusten vaikutuksista tai esityksen otaksuttiin jäävän vaille vaikutuksia. Vuoteen 1994 verrattuna tällaisten esitysten osuus oli hiukan vähentynyt. Informaation vajavaisuutta kuvaavat lisäksi seuraavat kriittiset havainnot: Julkiselle taloudelle aiheutuvista vaikutuksista ei sanottu mitään vajaassa 40 %:ssa esityksistä. Elinkeinoelämälle aiheutuvista vaikutuksista ei kerrottu 75 %:ssa esityksistä. Kotitalouksiin kohdistuvista vaikutuksista vaiettiin yli 85 %:ssa hallituksen esityksistä. Ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin olevan puolestaan vain yhdellä esityksellä kymmenestä.

Nämä havainnot antoivat tutkijoiden mielestä aiheen pohtia vakavasti ja kriittisesti niiden toimenpiteiden riittävyyttä ja osuvuutta, millä etenkin valtioneuvoston piirissä on pyritty laajentamaan säädösvalmistelussa lakien vaikutusten selvittämistä ja parantamaan sitä koskevaa informaatiota säädösehdotusten perusteluissa.

Tätä kertomusosuutta valmisteltaessa valtiontilintarkastajat kysyivät oikeusministeriöltä, mitä vaikutuksia ko. tutkimuksella on ollut ja mihin toimiin ministeriö on ryhtynyt. Oikeusministeriön mukaan se ei ole evaluoinut tutkimuksen vaikutuksia. Tutkimus lienee lisännyt yleistä tietoisuutta lainvalmistelusta ja siihen liittyvistä kehittämistarpeista. Tiettyyn pessimismiin syytä antaa kuitenkin yksi tutkimuksen keskeinen tulos, jonka mukaan edellinen tutkimus tai erilaiset kehittämistoimet, erityisesti mm. lainsäädännön vaikutusten arvioinnin parantamiseksi, eivät näytä merkittävästi vaikuttaneen siihen, kuinka lakeja valmistellaan. Oikeusministeriö kuitenkin korostaa, että kyseinen vuoden 2000 tutkimus koski vuoden 1998 hallituksen esitysten laatua ja osa kehittämistoimista, erityisesti vaikutusarviointia koskevat kannanotot ja ohjeet, olivat niin tuoreita, ettei niiden voida vielä olettaakaan täysimääräisesti vaikuttaneen vuoden 1998 hallituksen esitysten vaikutusarviointeihin.

Lainvalmistelun laadun arviointia lakivaliokunnan mietintöjen perusteella

Lainvalmistelun laatua voidaan arvioida erikoisvaliokuntien mietintöjen perusteella. Oikeusministeriön hallinnonalan kohdalla on tarkoituksenmukaista tarkastella lakivaliokunnan mietintöjä. Perustuslakivaliokunnan rinnalla lakivaliokunta myös edustanee eduskunnan piirissä parasta asiantuntemusta lainsäädäntökysymyksissä.

Eduskunnan puhemiesneuvosto hyväksyi 25.2.2000 yleisohjeet erikoisvaliokuntien pääasiallisista tehtävistä. Näiden ohjeiden mukaan lakivaliokunnan (LaV) tehtävänä on valmistella asiat, jotka koskevat yleistä lakia.

Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä perhe-, jäämistö-, yhteisö-, velvoite- ja esineoikeutta, rikos- ja prosessioikeutta (myös täytäntöönpanoa) sekä yleisiä tuomioistuimia, hallintotuomioistuimia ja erikoistuomioistuimia koskevia asioita. Lisäksi valiokunnan tehtävänä on käsitellä sotilasoikeudenhoitoa, vankeinhoitoa sekä paino- ja kokoontumisvapautta koskevat asiat.

Vaalikaudella 1999—2003 lakivaliokunta antoi kaikkiaan 79 mietintöä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta antoi sanottuna aikana 45 mietintöä ja hallintovaliokunta 92 mietintöä.

Lakivaliokunta on useasti kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen puutteellisuuksiin. Toisaalta lakivaliokunta on myös, tosin harvoin, kiitellyt esityksen laatua.

Esimerkiksi lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 9/2002 vp, joka koskee hallituksen esitystä laiksi sakon täytäntöönpanosta (HE 218/2001 vp) todetaan, että esitys on erittäin hyvin valmistelu, myönteinen ja tervetullut uudistus. Esityksen arvioidaan johtavan sakon perinnän tehostamiseen ja vähentävän sakon muuntorangaistusmenettelyn

käyttämistä. Valiokunta teki esitykseen viisi pientä korjausta ja yhden perustelujen täydennyksen. Niinpä esim. ehdotuksen 53 §:ssä sanonta ”selvitettävä” on muutettu kevyempään muotoon ”ottamaan selvää”. Samoin valiokunta muutti kaksi lakiehdotukseen liittyvää viittaussäännöstä, koska niitä koskevia esityksiä ei ollut vielä käsitelty eduskunnassa.

Myös mietinnössä LaVM 20/2002 vp, jossa käsitellään hallituksen esitystä laeiksi yksityishenkilön velkajärjestelyistä annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 88 §:n muuttamisesta (HE 98/2002 vp) valiokunta totesi, että hallituksen esitys kuuluu yhtenä tärkeänä osana hallituksen toimenpideohjelmaan. Valiokunnan mukaan esityksessä on tasapuolisesti otettu huomioon niin velkojan kuin velallisenkin asemaan vaikuttavat tekijät ja tarkoin huolehdittu siitä, että velkajärjestelyn yhteiskunnallinen hyväksyttävyys säilyy. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät yleisesti esitystä myönteisenä uudistuksena.

Vaikka valiokunnan yleiskäsitys esityksestä (HE 98/2002 vp) olikin myönteinen, valiokunta joutui useassa kohdassa muuttamaan esitystä. Kaksi muutosta tehtiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta. Valiokunta joutui myös erikseen itse selvittämään eräitä yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä ja laati niistä erikseen perustelut mietintöön. Edelleen valiokunta löysi esityksestä yhden käännösvirheen, jonka se korjasi.

Hallituksen esityksessä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 109/1999 vp) valiokunta havaitsi sekä myönteistä että kielteistä (LaVM 1/2002 vp). Se totesi, että hallituksen esityksessä ehdotetut uudella tavalla kirjoitetut kelpoisuusperusteet ovat onnistuneita. Toisaalta valiokunta korjasi eräitä sanontoja joko omasta aloitteestaan tai perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

Melkein joka toiseen mietintöönsä lakivaliokunta oli sisällyttänyt jonkin huomautuksen puutteellisuudesta. Lakivaliokunnan liki 80 mietinnöstä on arvostelua esitetty kaikkiaan 33 mietinnössä.

Valiokunta löysi 29 esityksestä erilaisia puutteellisuuksia ja epätäsmällisyyksiä sekä kielellistä korjattavaa. Lisäksi yhtä esitystä valiokunta piti sirpaleisena, ja yhdestä esityksestä valiokunnan mielestä oli vaikea saada kokonaiskuvaa. Kahdessa mietinnössään valiokunta totesi, että myös muut lainsäädäntöhankkeet tulee ottaa huomioon ja eri hankkeet tulee koordinoida paremmin, että esitykset olisivat sopusoinnussa keskenään. Yhdessä mietinnössään valiokunta totesi kaksikin kertaa, että eräässä pykälässä, jonka tosin perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan muotoillut, oli harhaanjohtava viittaus. Erään toisen pykälän perusteluista taas lakivaliokunta joutui poistamaan harhaanjohtavan viittauksen.

Ainakin viidessä mietinnössä valiokunta joutui huomauttamaan useammanlaisesta puutteesta, esim. hallituksen esityksestä oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2001 vp) löytyi useita puutteita (LaVM 22/2001 vp). Eri momentteihin tehtiin kielellisiä tarkistuksia tai sanontoja tiivistettiin tarpeettoman toiston välttämiseksi. Esitykseen sisältyi useita virheellisiä momenttijakoja, joita valiokunta joutui korjaamaan, jotta momenttijako vastaisi perusteluissa ilmenevää tarkoitusta. Valiokunta korjasi myös esitykseen sisältyvien eri ehdotusten keskinäisiä viittauksia ja ristiriitaisuuksia. Esityksen yhden lakiehdotuksen kumoamissäännöksessä mainittiin väärä laki, joka oli jo aiemmin kumottu. Valiokunta korjasi momenttia siten, että kumottavaksi tuli tuolloin voimassa ollut laki.

Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 2001 (s. 56—57) on tarkasteltu vankeinhoidon organisaatiouudistusta ja sitä koskevaa hallituksen esitystä (HE 136/2000 vp) ja valiokunnan asiasta antamaa mietintöä (LaVM 13/2000 vp). Puuttumatta tässä yhteydessä enää tähän esitykseen laajemmin, voidaan todeta, että valiokunta muutti ehdotetun vapausseuraamusviraston nimeksi rikosseuraamusvirasto ja ehdotetun yhdyskuntaseuraamuskeskuksen nimeksi kriminaalihuoltolaitos. Näiden muutosten takia esitystä jouduttiin muuttamaan useassa kohdassa. Valiokunta myös totesi, että ehdotettu organisaatiorakenne oli vaikeasti ymmärrettävä. Myös painovirheitä valiokunta joutui esityksestä korjaamaan. Vakavampaa lienee kuitenkin valiokunnan havainto siitä, että esitykseen sisältyvään yhteen lakiehdotukseen oli unohtunut liittää voimaantulosäännös, jonka valiokunta sitten lisäsi.

Joissakin tapauksissa valiokunnan tekemät muutokset eivät ole aiheutuneet siitä, että esitys olisi huonosti valmisteltu, vaan ehkä enemmänkin siitä, että esillä oleva asia on ollut lakiteknisesti vaikea kirjoittaa. Tällöin korjaukset on viime kädessä tehty perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta, kuten esim. mietinnössä LaVM 10/2002 vp, joka koski lahjontaa koskevan kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja kansanedustajan lahjomista ja lahjuksen ottamista (HE 77/2001 vp).

Pelkästään mietintöjen sisällön perusteella on vaikea ennakoida, millaisia vaikutuksia esitykseen

jääneellä virheellä olisi käytännössä ollut. Lakiin jääneinä nämä virheet olisivat saattaneet vaikeuttaa lain tulkintaa tai antaa aihetta turhiin tuomioistuinmenettelyihin. Toisaalta lakivaliokunta on usein joutunut muuttamaan hallituksen esitystä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Kyseessä on mahdollisesti ollut niin vaikea tulkintakysymys, että kohtuudella voidaan ajatella, että valmistelijalla on perustellusti ollut toisenlainen käsitys asiasta. Näin lopullisen oikean ratkaisun on antanut perustuslakivaliokunta, eikä kysymys ainakaan ensisijaisesti olisi huonosta lainvalmistelusta.

Lopuksi tässä yhteydessä on aiheellista kiinnittää huomiota hieman laajemmin kahteen lakivaliokunnan mietintöön. Näissä kahdessa mietinnössä keskeinen kysymys on ollut se, onko esitys valmisteltu hyvin.

Hallituksen esitys laiksi perintökaaren 7 luvun muuttamisesta (HE 77/2000 vp) herätti laajaa vastarintaa valiokunnassa. Erityistä asiassa oli kuitenkin se, että perintö- ja perheoikeuden tunnetut asiantuntijat Aulis Aarnio ja Urpo Kangas arvostelivat eduskunnan ratkaisua ja katsoivat, että eduskunnan ratkaisu pohjautui virheellisiin perusteihin (HS 20.9.2002 ja AL 15.11.2002). Kun lakivaliokunta perusteli mietinnössään (LaVM 15/2002 vp) suosiolahjakielteistä kantaansa sillä, ettei suosiolahjaa koskevasta lainkäytöstä ole tarkkaa tietoa, em. asiantuntijat katsoivat, että väite on virheellinen. Heidän mukaansa korkein oikeus on jo vuosia ollut tietoinen ongelmasta ja antanut asiasta lukuisia asiaa selkeyttäviä ratkaisuja. Oikeuskäytäntö on jo hyvin lähellä sitä ratkaisua, jota hallitus esityksessään ehdotti. Valiokunta ei näyttänyt em. asiantuntijoiden mukaan olleen tietoinen korkeimman oikeuden käytännöstä.

Tässä kertomusosuudessa ei ole mitään mahdollisuutta pohtia tätä asiaa laajemmin kuin vain jäljempänä toistaa eräitä lakivaliokunnan mietinnössä esitettyjä kantoja.

Valiokunta oli täysin vastakkaista mieltä kuin hallitus esityksessään. Toisin kuin hallituksen esityksessä esitettiin, valiokunta piti suosiolahjasäännöstä koskevaa muutosehdotusta periaatteellisena lakiosajärjestelmän perusteisiin kajoavana muutoksena eikä pienehkönä sukupolvenvaihdoksia helpottavana lainmuutoksena. Valiokunta katsoi, ettei muutosehdotus täytä tämän tyyppisissä asioissa hyvälle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Valiokunnan mielestä ehdotuksen vaikutukset erilaisten perheiden perinnönjaoissa olivat arvaamattomia. Ehdotuksella ei valiokunnan mukaan ollut sellaisia myönteisiä vaikutuksia sukupolvenvaihdostilanteissa, kuin sillä yleisesti uskottiin olevan. Valiokunta ei puoltanut lakiehdotuksen hyväksymistä näiltä osin.

Edelleen valiokunta totesi, ettei hallitusohjelmasta huolimatta ollut annettu elinkeino-omaisuuteen kohdistuvaa ehdotusta vaan yleisluonteinen perintökaaren periaatteita muuttava esitys. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksen valmistelussa ei selvitetty, miten muutosehdotus edistäisi tätä hallitusohjelman tavoitetta. Hallituksen esityksessä pidettiin selviönä, että muutosehdotuksen myönteiset vaikutukset olivat riskitekijöitä huomattavasti suuremmat. Riskianalyysiä ei esitetty, ei myöskään lukuja, tutkimustuloksia tai muita vastaavia tietoja, joiden perusteella tätä olisi voinut valiokunnan mielestä arvioida.

Lakivaliokunta myös korosti, että hyvä lainsäädäntötapa edellyttää, ettei perhe- ja perintölainsäädännössä omaksuta ratkaisuja, joista ei ole käyty riittävää kansalaiskeskustelua ja jotka eivät ole laajalti hyväksyttyjä. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä kuitenkin ehdotettiin perintöoikeudellisten pääperiaatteiden muuttamista vähäisellä valmistelulla ilman, että lain vaikutuksia olisi selvitetty lainvalmisteluohjeiden mukaisesti. Se, että perusteellinen valmistelu olisi ollut tarpeen, ilmeni valiokunnan mielestä niistä lukuisista yksityisten kansalaisten ja järjestöjen valiokunnalle lähettämistä kannanotoista, jotka valiokunta oli saanut sen jälkeen, kun hallituksen esitys tuli tiedotusvälineiden kautta yleiseen tietoisuuteen.

Toinen lakivaliokunnan mietintö LaVM 23/2002 vp, jota on syytä myös tarkastella lähemmin, koskee hallituksen esitystä vakuutusoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 101/2002 vp). Valiokunnan mukaan ongelmana oli esitysten koordinoinnin puute. Eduskuntaan voi eri esityksissä saapua samaa lakia koskevia ehdotuksia, mutta niissä ei kuitenkaan ole viittauksia toisiin samaa lakia koskeviin esityksiin.

Valiokunta totesi, että valiokuntakäsittelyn aikana havaittiin eduskunnassa olevan samanaikaisesti kaksi koulutus- ja erorahastolakia, jotka olivat keskenään erisuuntaisia. Käsiteltävän esityksen 5. lakiehdotuksessa ehdotettiin koulutus- ja erorahastosta annettua lakia muutettavaksi, mutta vajaata kahta kuukautta myöhemmin annetussa hallituksen esityksessä (HE 219/2002 vp) laki ehdotettiin kumottavaksi vuoden 2003 alussa. Kumpikaan esitys ei sisältänyt viittausta toiseen asiaan vaikuttavaan esitykseen, vaikka hallituksen esityksen laatimisohjeiden mukaan tällainen tieto pitää sisällyttää hallituksen esityksen perusteluihin.

Edelleen lakivaliokunta totesi, että valiokunnassa oli käsiteltävänä useampia vastaavanlaisia esityksiä, jotka oli sovitettava yhteen, mutta valmisteluvaiheessa siihen ei ollut kiinnitetty huomiota. Tällainen valmistelu johtaa valiokunnan mielestä väistämättä sattumanvaraiseen tulokseen. Kun valtioneuvoston esittelylupajärjestelmä ei turvaa eri virkamiesten valmisteltavina olevien asioiden riittävää koordinointia, lakivaliokunta katsoi, että lainsäädännön valmisteluvaiheen tarpeita varten on luotava järjestelmä, jonka avulla voidaan luotettavasti selvittää vireillä olevat, samaa lakia koskevat lainmuutoshankkeet. Sen jälkeen lainvalmistelijat on perehdytettävä lakiehdotusten yhteensovittamiseen.

Lainvalmistelun historiaa

Lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo on teoksessaan Kansallinen lainvalmistelu (2002) kuvannut kansallisen lainvalmistelun muutoksia. Niemivuon mukaan aina 1960-luvulle saakka Suomessa lainvalmistelu ymmärrettiin paljolti lakipykälien laatimiseksi, ns. pykäläänikkaroinniksi, joka oli lakimiehille luonnostaan lankeava tehtävä. Käytännössä uudistusehdotusten laadinta aloitettiin usein pykälien kirjoittamisella pohtimatta syvällisemmin uudistuksen tavoitteita. Myöskään uuden lainsäädännön vaikutuksia ei sanottavammin ennakoitu.

Lainvalmistelun luonteeseen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen ryhdyttiin kiinnittämään huomiota 1970-luvun alkaessa. Aiemmasta poiketen lainvalmistelu alettiin ymmärtää perusluonteeltaan yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi. Lainvalmistelijoiden tehtävänä oli suunnitella ja valmistella lainsäädännöllä toteutettavia uudistuksia. Enää lainvalmistelijoiden ei edellytetty olevan pelkästään juristeja. Sen sijaan lainvalmistelijalta vaadittiin, että hänellä oli lainvalmistelutyössä tarvittava tutkimus- ja suunnittelutaito.

Myös kaksi muuta seikkaa nousivat tärkeiksi lainvalmistelussa. Ensinnäkin ryhdyttiin korostamaan tieteellisen tutkimuksen ja sen tulosten hyväksikäytön merkitystä. Toiseksi lainvalmistelun julkisuuden tärkeyttä alettiin painottaa.

Edelleen aiempaa selvimmin oivallettiin, että lainvalmistelu oli yhteiskunnallisesti tärkeätä. Kun yhteiskunnan keskeisimmät rakenteet ja käyttäytymissäännöt määriteltiin lainsäädännössä, oli olennaista, miten kyseiset säännöt valmisteltiin. Varhemmin ei ollut juurikaan kiinnitetty huomiota siihen, miten hallituksen esityksiin sisältyneet lakiehdotukset perusteltiin. Säännönmukaisesti perustelut olivat lyhyitä, vain muutaman sivun mittaisia tärkeissäkin esityksissä. Lakiehdotusten perustelujen laajenemisella ja muuttumisella aiempaa informatiivisemmiksi oli merkitystä myös eduskunnan lainsäädäntövallan käytölle, koska eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet uudistustyössä paranivat. Yksityiskohtaisemmilla perusteluilla oli merkitystä luonnollisesti myös lain soveltajille.

Kun lainvalmistelu oli oivallettu keskeiseksi yhteiskunnan kehittämistyöksi, ryhdyttiin kantamaan erityistä huolta lainvalmistelusta ja sen kehittämisestä: Annettiin hallitusten esitysten laatimista koskevat ohjeet ja käynnistettiin lainvalmistelukoulutus 1970-luvun puolivälissä.

Lainvalmistelua ja sen hyvää laatua on Suomessa vanhastaan pidetty itseisarvona. Tultaessa 1990-luvulle lainvalmistelun arvostus laski selvästi. Monet muut valtionhallinnon tehtävät, kuten neuvottelu-, suunnittelu- ja kansainväliset tehtävät, nousivat tärkeämmiksi kuin lainvalmistelutehtävät, jotka edellyttivät pitkäjännitteistä työtä. Usein lainvalmistelijoiden tehtäväksi annettiin valmistella säädösehdotuksia epärealistisen lyhyissä määräajoissa. Osaltaan aikataulujen kireys johtui myös kansainvälisistä velvoitteista. Seurauksena oli — kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta asian v. 1994 muotoili — lainvalmistelun laadun heikkeneminen (PeVM 1/1994 vp).

Lainvalmistelun kehittäminen

Edellä mainitun mietinnön johdosta valtioneuvosto hyväksyi 30.5.1996 periaatepäätöksen muodossa Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelman. Tämä kehittämisohjelma on julkaistu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisusarjassa (LAVO 3/1996).

Lainvalmistelun kehittämisohjelman tavoitteet on määritelty seuraavasti:

”Lainsäädäntö on yksi yhteiskunnan merkittävimmistä ohjauskeinoista. Lakien säätäminen on eduskunnan tärkein valtaoikeus. Lakien valmistelu eduskunnan päätöksentekoa varten on ministeriöiden keskeinen tehtävä. Demokratian toimivuuden kannalta on olennaista, että lait on valmisteltu huolellisesti ja asian merkittävyyteen nähden laajapohjaisesti.

Ohjelman tavoitteena on parantaa lainvalmistelua ja siten lainsäädännön laatua. Hyvän säädöksen vähimmäisvaatimuksena on, että säädöksellä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Säädösten vaikutusten on oltava asianmukaisesti ja riittävästi selvitetty. Säädöksen tulee myös olla oikeudellisesti moitteeton, lakiteknisesti ja kielellisesti viimeistelty sekä selkeä ja ymmärrettävä. Lakiesityksessä on oltava asianmukaiset perustelut, jotka vastaavat ehdotetun lain sisältöä.”

Vuonna 2000 julkaistiin valtioneuvoston kehittämisohjelma II (LAVO 6/2000), jolla täydennettiin ja täsmennettiin v. 1996 annettua lainvalmistelun kehittämisohjelmaa.

Kehittämisohjelma II:n toimenpide-ehdotukset ja kannanotot koskevat lainvalmistelua valtioneuvoston ja ministeriön toimintapolitiikassa, ja lainvalmistelulta edellytetään suunnitelmallisuutta ja tehokkuutta. Edelleen ohjelman mukaan valmistelussa edellytetään oikeussääntelyn vaihtoehtojen selvittämistä ja seurantaa sekä lainsäädännön ja oikeuspoliittisten linjausten huomioon ottamista. Ohjelmassa on myös kannanottoja ja ehdotuksia EU:n ja kansainvälistymisen huomioon ottamiseksi.

Valtioneuvostossa on näin ollen viime vuosina ollut käynnissä useita erilaajuisia ja -tyyppisiä säänTelyn kehittämishankkeita. Kehittämishankkeiden käytännön tulokset ovat kuitenkin oikeusministeriön mielestä jääneet vaatimattomiksi. Lainvalmistelun kehittämisohjelma II:n toimenpide-ehdotukset ovat suurelta osin edelleen toteuttamatta. Sääntelyn vaikutusten arviointi on annetusta runsaasta ohjeistuksesta huolimatta edelleen riittämätöntä. Tähän erityisesti eduskunta on viime aikoina kiinnittänyt huomiota. Myöskään ministeriöiden sisäiset kehittämishankkeet eivät ole oikeusministeriön käsityksen mukaan johtaneet merkittäviin muutoksiin käytännön lainvalmistelutyössä. Toteutettuja kehittämishankkeita leimaa hajanaisuus ja yleinen koordinaation puute. Ministeriöiden johdon tulisi oikeusministeriön mielestä nykyistä vahvemmin sitoutua kehittämistoimenpiteiden täytäntöönpanoon. Johdonmukaisen, käytännön tuloksia aikaansaavan säädöspolitiikan toteuttaminen edellyttää kehittämistoimien tehokasta koordinointia ministeriöiden välillä sekä tätä tukevia järjestelyjä. Oikeusministeriön mielestä muihin OECD- ja EU-maihin verrattuna sääntelyä tukevat järjestelyt ovat Suomessa huomattavasti keskimääräistä heikompia. Suomessa ei myöskään ole tahoa, joka voisi velvoittaa valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmien tyyppisten hankkeiden kehittämisehdotusten käytännön toteuttamiseen.

Komitean käyttö lainvalmistelun apuna

Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 2001 (s. 12—24) on laajasti käsitelty komitea- ja työryhmätyöskentelyä valtion keskushallinnossa. Kertomusosuuteen sisältyy myös taulukko, joka kuvaa komiteoiden ja työryhmien määrän kehitystä ministeriöissä viime vuosina.

Komitealaitoksella oli erityisesti sodanjälkeisenä aikana keskeinen rooli yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa. Komiteoiden määrä alkoi vähetä jo 1970-luvulla, ja samanaikaisesti työryhmien määrä alkoi nopeasti kasvaa.

Ministeriöissä valmistelutyön pääpaino on siirtynyt työryhmätyyppiseen valmisteluun. Työryhmien tai työryhmätyön koordinointia koko valtionhallinnon laajuudessa ei ole järjestetty. Valtiovarainministeriö ylläpitää hankerekisteriä, johon ministeriöiden hankkeet ilmoitetaan. Rekisteri on pääosin avoin yleisölle tietoverkossa.

Vuonna 2002 lainvalmistelua varten asetettiin kaikkiaan kahdeksan toimikuntaa (OM 4, KTM 2 ja STM 2). Yhtään komiteaa ei lainvalmistelua varten asetettu v. 2002.

Valtiovarainministeriön selvityksen (VM, tutkimukset ja selvitykset 6/2001) mukaan määräaikaisen valmistelun painopiste on siirtynyt selvästi komiteatyyppisestä valmistelusta ministeriöiden työryhmiin ja virkavalmisteluun. Tämä on johtunut pääosin komiteatyyppisen valmistelun kankeudesta ja hallinnon toimintakulttuurin muutoksista johtuvista tarpeista. Muutoksen taustalla ovat myös hallinnon rakenne- ja järjestelmämuutokset sekä kansainväliset kehityssuunnat ja esikuvat. Muun muassa tulosohjauksen käyttöönotto uudisti huomattavasti hallinnon rakenteita ja sitä kautta toimintatapoja. Ministeriöt ovat saaneet käyttöönsä rajoittamattomat valtuudet organisoida vastuullaan oleva määräaikainen valmistelu. Selvityksen mukaan työryhmä- ja selvitysmieskäytäntöjen vahvuuksiksi nähtiin nopeus ja joustavuus sekä aikaansaatujen tulosten toteuttamiskelpoisuus. Toisaalta selvityksessä mukana olleet ministeriöt totesivat, että komiteavalmistelun korvautuminen muilla valmistelumuodoilla on saattanut joissain tapauksissa heikentää valmistelun laatua koko valtioneuvoston näkökulmasta. Ministeriöt esittivät myös huolensa valtioneuvostotason koordinaation toimivuudesta.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut useita komiteoita ja toimikuntia, joissa on ollut parlamentaarinen edustus. Näitä on asetettu erityisesti valtiosäännön uudistamista sekä vaalilainsäädännön kehittämistä varten. Tällainen kokoonpano on ministeriön näkemyksen mukaan epäilemättä edistänyt uudistusten hyväksytyksi tulemista eduskunnassa.

Lainvalmistelussa avoimuutta ja demokraattisuutta voidaan oikeusministeriön mukaan edistää palaamalla muissakin ministeriöissä yhä enemmän komiteavalmisteluun. Lausuntomenettelyssä muiden ministeriöiden lakihankkeista oikeusministeriö on useaan otteeseen voinut todeta, että lakeja on valmisteltu liian kapealla pohjalla ja riittämättömällä asiantuntemuksella. Oikeusministeriön hal-

linnonalalla saadut kokemukset tukevat komiteavalmistelun sopivuutta varsinkin yhteiskunnallisesti tärkeiden uudistusten valmistelussa.

Vuoden 2002 lopussa valtioneuvosto asetuksellaan (1040/2002) kumosi valtioneuvoston komiteoita koskevan päätöksen, joka oli vuodelta 1988. Asetus tuli voimaan 1.1.2003. Komiteatyötä koskevat päätökset ja määräykset kumottiin siksi, että komiteatyyppiseen työskentelyyn voidaan soveltaa niitä menettelyjä ja käytäntöjä, joita ministeriöt soveltavat muuhun ohjauksessaan olevaan ja toimintamenoistaan rahoittamaansa määräaikaiseen valmisteluun.

Komiteapäätöksen kumoamisella ei ollut tarkoitus luopua komiteoiden ja vastaavien toimielinten asettamisesta, vaan luopua valtioneuvostotasolla komiteatyön yksityiskohtaisesta ohjauksesta sekä korostaa kunkin ministeriön vastuuta hallinnonalansa määräaikaisen valmistelun ohjaajana ja valvojana.

Komiteapäätöksen kumoamisen valmisteluun liittyi se, että vuotta ennen päätöksen kumoamista komiteoiden ym. määräaikaisten toimielinten asettamista koskevat määräykset sisällytettiin valtioneuvoston määräykseen asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa (3.1.2002; nro TM 0201) siinä tarkoituksessa, että ne myöhemmin kumotaan valtioneuvoston komiteapäätöksestä.

Valtiovarainministeriön on mahdollista kootusti seurata komiteoiden ja muiden valmisteluelinten asettamista, toimeksiantoja yms. raha-asiainvaliokunnan listamenettelyn yhteydessä, joten komiteoiden asettamisen seurannasta ei luovuta, vaikka komiteapäätös on kumottu.

Valtionhallinnossa syntyi runsaasti epäselvyyttä em. komiteapäätöksen kumoamisen vuoksi. Tämän takia valtiovarainministeriö antoi 18.3.2003 selvityksen ministeriöille (VM 10/01/2003). Siinä valtiovarainministeriö korosti, että komiteoita voidaan edelleen asettaa, ja piti tärkeänä asioiden laaja-alaista valmistelua.

Valtiovarainministeriö antoi 11.3.2003 myös suosituksen komitean, neuvottelukunnan, lautakunnan ja niitä vastaavan toimielimen sekä niiden jaostojen kokouspalkkioiksi.

Lakien vaikutusten arviointia

Suomessa lakien vaikutusten arviointia on edellytetty jo vuodelta 1975 peräisin olevissa hallituksen esitysten laatimisohjeissa (HELO), joissa erikseen mainittiin lakien organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset. Nykyisessä HELOssa (1992) edellytetään esityksissä selostettaviksi taloudelliset vaikutukset, organisaatio- ja henkilöstövaikutukset, ympäristövaikutukset ja vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan.

Vaikutusarviointia kehitettäessä on HELOn soveltamisessa havaittu oikeusministeriön mukaan ongelmia. Ensinnäkin HELO on tarkoitettu nimensä mukaiseksi esityksen laatimisohjeeksi (eikä lainvalmisteluprojektin organisoimisoppaaksi), joten HELOssa oleva teksti ei sinänsä ole tarkoitettu varsinaiseksi vaikutusarvioksi vaan selostukseksi valmistelun yhteydessä erikseen laaditun, ratkaisujen pohjana olleen vaikutusarviodokumentin keskeisistä tuloksista. Toisaalta erilaisten vaikutusarviointien selostaminen tiettyjen vakio-otsikoiden puitteissa on usein ymmärretty niin, että vain vakio-otsikoissa mainittuja vaikutuksia saisi selostaa, tai ainakin vaikuttanut siihen, että muistakin tietyn tahon tärkeinä pitämistä vaikutuksista on haluttu saada HELOon oma vakio-otsikkonsa taikka maininta hallitusohjelmaan tai valtioneuvoston periaatepäätös. Tällaisia vaikutuksia ovat esim. tasa-arvovaikutukset, aluepoliittiset vaikutukset, yritysvaikutukset, rikollisuusvaikutukset, vaikutukset tietoyhteiskuntaan, sosiaaliset ja terveysvaikutukset, sukupuolivaikutukset ja työllisyysvaikutukset.

Oikeusministeriölle ei kuulu vaikutusten arviointi, vaan siitä vastaa kukin ministeriö omien hankkeittensa osalta. Oikeusministeriölle kuuluu valtioneuvoston lainvalmistelun yleinen kehittäminen, ja tarkastustoimisto seuraa tarkastettavaksi lähetetyissä esitysehdotuksissa olevia vaikutusarviointeja.

Eri vaikutuslajien arvioinnin kehittäminen on kuulunut kyseisen alan ministeriölle niin, että taloudellisten vaikutusten arviointiohjeet on laadittu valtiovarainministeriössä, ympäristövaikutusten arviointiohjeet ympäristöministeriössä ja yritysvaikutusten arviointiohjeet kauppa- ja teollisuusministeriössä. Lisäksi sisäasiainministeriössä ovat laadittavina aluepoliittisten vaikutusten arviointiohjeet ja oikeusministeriössä rikollisuusvaikutusten arviointiohjeet. Oikeusministeriön mielestä näyttäisi olevan tarpeen, että vaikutusarvioiden laatiminen saataisiin keskitetymmäksi ja yhtenäisemmäksi. Käytäntö on osoittanut, ettei vaikutusarviointien laatimista ja niiden laatimisen opettelemista saa jättää pelkästään yksittäisten valmistelijoiden vastuulle, vaan ministeriön johdon ja yleensäkin lainvalmistelua johtavien henkilöiden on sitouduttava myös vaatimukseen hyvien ja asianmukaisten vaikutusarvioiden aikaansaamisesta. Koko hallituksen piirissä vaikutusten arviointia koskevat vaatimukset tarvitsevat toteutuakseen voimakkaan ja arvovaltaisen poliittisen tuen.

Lainsäädännön kehittäminen on oikeusministeriön mielestä mahdotonta, jollei seurata voimassa olevan lainsäädännön tilaa. Suomen lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyölle on vanhastaan ollut ominaista, että lakeihin tehdään usein vähäisiä osittaismuutoksia, ns. tilkkutäkkimuutoksia. Tämä on useimmiten koettu jonkinlaiseksi epäkohdaksi, mutta toisaalta se ministeriön mielestä myös osoittaa, että lakien vaikutuksia seurataan käytännössä. Jo ministeriöiden toimenkuvaan voidaan katsoa kuuluvan, että ne hankkivat seurantatietoa. Pääongelma ei oikeusministeriön mielestä olekaan se, ettei lakien vaikutuksia seurattaisi, vaan se, ettei käyttöön ole omaksuttu systemaattisia seurantajärjestelmiä ja ulotettu niitä koskemaan myös lakien voimaantulon jälkeistä seurantaa.

Professori Jyrki Tala on väitöskirjassaan (Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa, Helsinki 2001) pohtinut sitä, mitä ja miten lain vaikutuksia pitäisi kartoittaa. Hän on kehittänyt tarkastelutavan, jolla lainuudistusten vaikutuksia tarkastellaan neljän tekijän avulla: lakiuudistusten tavoitteenasettelu, lakiuudistusten sisältö, lakiuudistusten toimeenpano ja toteutus sekä säädöksen kohdetahojen reagointi lakiuudistukseen.

Väitöskirjan ehkäpä tärkein havainto oli se, että lain vaikutuksia tunnetaan meillä huonosti ja niistä ollaan perin vähän kiinnostuneita. Yleensäkään kriittistä suhtautumista lakien toimivuuteen ei ole huolimatta siitä, että lain vaikutusta koskevaa keskustelua meillä on käyty jo 1990-luvun puolivälistä saakka. Keskustelusta ei kuitenkaan ole siirrytty tekojen puolelle.

Väitöskirjassa ei sinällään pohdita lakien tarpeellisuutta. Se antaa kuitenkin yhden vastauksen siihen, miten säädöstulvaa voitaisiin purkaa. Tutkija kyseenalaistaa sen, kannattaako meidän tulevaisuudessa tehdä jostakin asiasta lakiratkaisu vai olisiko sittenkin parempi tehdä jokin muu toimenpide. Jos jo alusta asti keskusteluissa tuotaisiin uuden säädöksen mahdolliset hyvät ja huonot puolet esiin, voitaisiin mahdollisesti vähentää tarpeettomien säädösten määrää.

Hallituksen esityksiin liittyvää taustatietoa

Määrän kehitys

Vaalikaudella 1999—2003 annettiin hallituksen esityksiä seuraavasti: v. 1999 198, v. 2000 215, v. 2001 252 ja v. 2002 273. Kyse on siis eri vuosien valtiopäivistä, jolloin vuoden 2002 valtiopäivät jatkuivat helmikuulle 2003. Vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä annetaan yleensä eniten esityksiä: esim. vuoden 1990 valtiopäivillä annettiin 324 ja vuoden 1994 valtiopäivillä 367 esitystä. Viimeksi mainittu määrä selittynee osaksi myös sillä, että lainsäädännössä varauduttiin tulevaan EU-jäsenyyteen. Lisäksi taloudellinen lama ja siitä johtuvat säästötoimet vaativat lakeihin muutoksia. Toisaalta valtiopäivillä 1998, jotka olivat siis vaalikauden 1995—99 viimeiset valtiopäivät, annettiin vain 186 esitystä.

Valtaosa 1990-luvun alkupuolen esityksistä oli olemassa olevien lakien osittaismuutoksia, ns. tilkkutäkkimuutoksia. Vuosikymmenen lopulla painopiste siirtyi lakien kokonaisuudistuksiin, vaikkakaan osittaismuutoksista ei kokonaan päästy. Vuonna 2002 annetut esitykset olivat keskimäärin jo hyvin laajoja.

Oikeusministeriön mielestä hallituksen esitysten määrää pitäisi pyrkiä vähentämään, mutta tämän tavoitteen toteuttamismahdollisuudet riippuvat paljolti ulkonaisista tekijöistä. Lakien vuosittainen määrä on jo vuodesta 1992 ollut aiemmasta poiketen suurempi kuin asetusten (vuodesta 2000 tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetusten) määrä. Tämä osoittaa selvää muutosta suomalaisessa sääntelykulttuurissa. Sittemmin lakien merkitys on entisestään korostunut 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain myötä. Perustuslaissa on n. 100 lakivarausta eli säännöstä siitä, että tietystä asiasta voidaan säätää vain lailla. Yhteiskunnalliset uudistukset edellyttävät näin ollen yleensä lainsäädäntöä. Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmissa (1996 ja 2000) korostetaan vaihtoehtojen arvioinnin merkitystä lainvalmistelussa, ja Hallituksen esitysten laatimisohjeissa (1992) edellytetään, että esityksissä selostetaan, mitkä ovat vaihtoehtoiset — myös muut kuin lainsäädännölliset — ratkaisumallit. Suomessa eri ratkaisuvaihtoehdot edellyttävät useimmiten lainsäädäntöä, myös muut kuin lainsäädännölliset ratkaisumallit, joiden edellytyksenä vahvan sääntelyperinteen vuoksi useinkin voi olla ainakin voimassa olevien sääntelyiden purkaminen.

Lisäksi mahdollisuuksiin vähentää esitysten määrää vaikuttavat oikeusministeriön mielestä myös erinäiset muut seikat. Nykyinen kokonaisuudistusten linja jatkunee toistaiseksi. Monet laajat lait odottavat vielä uudistamistaan. Nykyisessä dynaamisessa yhteiskunnassa uudistusten tarve syntyy nopeammin kuin aiemmin, joten kokonaan uudistetut laitkaan eivät voi pysyä muuttamattomina kovinkaan kauaa. Jos taas lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyötä on jouduttu tekemään kiireellä, joudutaan lakeja parantamaan nopeammin kuin vakaasti valmisteltuja lakeja. Lainsäädännön muutos saattaa myös tulla ajankohtaiseksi sellaisten muutosten myötä, joita ei osata ennustaa kovinkaan paljon

etukäteen, kuten kävi 1990-luvun alussa laman, EU-jäsenyyden ja hallinnon rakennemuutoksen myötä.

Vaalikaudella 1999—2003 eniten esityksiä oli valtiovarainministeriöllä ja sosiaali- ja terveysministeriöllä, kummallakin n. 180. Seuraavaan ryhmään kuuluivat ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Kolmannen ryhmän muodostivat sisäasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö. Neljänteen ryhmään kuuluvilla ministeriöillä oli vähiten esityksiä. Ryhmään kuuluivat valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö, työministeriö ja ympäristöministeriö. Esimerkiksi puolustusministeriöllä oli 6 ja ympäristöministeriöllä n. 40 esitystä. Kaikkiaan esityksiä annettiin ko. vaalikaudella 938.

Esitysten tarkastus

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 40 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotukset ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi. Tarkastusvelvollisuudesta voi poiketa vain, jos asian kiireellisyydestä välttämättä niin johtuu, ja asetusten osalta myös, jos asetus on vähämerkityksinen. Tarkastustoimisto tarkastaa sekä suomen- että ruotsinkieliset versiot esitys- ja asetusehdotuksista. Tarkastuksesta huolehtii lainvalmisteluosaston tarkastustoimisto, jonka henkilöstö käsitti v. 2002 lainsäädäntöneuvoksen toimistopäällikkönä, kaksi muuta suomenkielistä lainsäädäntöneuvosta, kolme ruotsinkielistä lainsäädäntöneuvosta, yhden erityisasiantuntijan ja osastosihteerin. Toimisto tarkasti v. 2002 369 esitys- ja asetusehdotusta, jotka käsittivät 662 säädösehdotusta (esitysehdotuksessa voi olla useampia säädösehdotuksia) ja 5 393 pykälää.

Tarkastettujen ehdotusten määrät v. 1999—2002 ilmenevät seuraavasta

Vuosi	Esitys-, asetus- ja päätös-ehdotuksia	Säädös-ehdotuksia[1]	Pykäliä
1999	435	624	4 705
2000	497	772	4 916
2001	466	803	5 630
2002	369	662	5 393

[1] Tarkastettavaan esitysehdotukseen voi sisältyä useampia lakiehdotuksia.

Tarkastettujen lakien osuus kaikista laeista on 1990-luvulla noussut 1980-luvun puoliväliin verrattuna 40 %:sta 70—80 %:iin sekä kaikkien tarkastettujen säädösten osuus 30 %:sta 60—70 %:iin. Vuonna 2002 kattavuusluvut olivat aiempiin yhdeksään vuoteen verrattuina alhaiset, mikä johtui poikkeuksellisen suuresta esitysruuhkasta.

Seuraavasta taulukosta ilmenevät kattavuusluvut vuosilta 1999—2002 eli tarkastustoimistossa tarkastettavina olleiden osuus säädöskokoelmassa julkaistuista laeista, erilaisista asetuksista ja valtioneuvoston päätöksistä

Vuosi	Lait	Asetukset ja TPA:t	VNP:t ja VNA:t	Yhteensä
	Tarkastettuja, %			
1999	85,2	56,2	29,4	70,7
2000	85,7	50,0	60,9	71,7
2001	79,3	16,7	51,6	65,1
2002	72,9	8,1	50,3	60,0

Tarkastettavien määrän kasvaessa ovat vastaavasti tarkastuksen kestoajat lyhentyneet. Tarkastettavat ehdotukset viipyvät nykyään tarkastuksessa keskimäärin runsaat 10 päivää, ja ehdotuksista vähintään 60 % tulee tarkastetuksi 1—14 päivässä. Yli kaksi kuukautta tarkastus oli kestänyt noin parissa prosentissa esityksistä viime vuosien aikana.

Tarkastuttamiseen liittyviä ongelmia

Tarkastuttamisvelvollisuutta noudatetaan oikeusministeriön mukaan periaatteessa varsin hyvin, ruuhka-aikoja koskevin poikkeuksin. Sen sijaan tarkastettaviksi lähetettävät säädösehdotukset eivät useinkaan ole riittävän viimeisteltyjä, eikä tarkastusta varten anneta riittävästi aikaa. Tällöin tarkastus saattaa todellisuudessa jäädä pinnalliseksi tai osittaiseksi.

Tarkoituksena on, että tarkastettavaksi toimitetaan valmis, esittelykelpoinen säädösehdotus. Periaatteessa sekä suomen- että ruotsinkielinen versio toimitetaan tarkastukseen samalla kertaa, mutta tästä ei käytännössä ole voitu pitää kiinni. Etusija tarkastuksessa on kuitenkin annettu sellaisille ehdotuksille, joista on saatu sekä suomen- että ruotsinkielinen versio.

Varsinkin ruuhka-aikoina, kuten vuoden 2002 syksyllä, ehdotuksia toimitettiin välillä kiireen takia tarkastukseen keskeneräisinä. Pahimpia ovat oikeusministeriön mielestä sellaiset tapaukset, joissa ehdotuksen valmistelu on asiakysymystenkin osalta vielä kesken. Tarkastukseen ei varsinkaan saisi lähettää sellaisia ehdotuksia, joita koskevia lausuntoja ei ole vielä saatu tai ehditty käsitellä.

Säädösehdotus on kokonaisuus, ja siihen tehtävät laajahkot asiamuutokset yleensä aiheuttavat

muutoksia myös ehdotuksen muihin osiin. Tarkastuksen jälkeen tehtävien muutosten osalta tämä usein merkitsee toisaalta sitä, että tarkastuksessa on osin tehty turhaa työtä, ja toisaalta sitä, että laajatkin osat ehdotusta muuttuvat tarkastamattomiksi. Esityksen viimeistely siirtyy näissä tapauksissa eduskunnan ao. valiokunnalle.

Lainvalmisteluosaston työjärjestyksen mukaan tarkastustoimistolla on mahdollisuus palauttaa puutteelliseksi osoittautunut ehdotus valmistelijalle. Tätä mahdollisuutta on oikeusministeriön mukaan sovellettu käytännössä verrattain harvoin, koska kokemus on osoittanut, että tällaisissa tapauksissa esitys usein annetaan eduskunnalle kiireellisyyden vuoksi kokonaan tarkastamattomana. Vaikka keskeneräinen esitys yleensä tarkastetaankin, siihen joudutaan usein merkitsemään huomautus, että esitystä ei puutteellisen valmistelun takia ole voitu tarkastuksessa saattaa kelvolliseen kuntoon.

Ministeriöiden lainvalmisteluhankkeissa olisikin oikeusministeriön mielestä varattava riittävä aika myös tarkastamista ja siinä tehtyjen korjausten huomioon ottamista varten. Lainvalmistelijan ja lainvalmistelua johtavan virkamiehen tulee varmistautua siitä, että säädösehdotukset lähetetään tarkastettaviksi vasta, kun ne ovat riittävän viimeisteltyjä, samoin kuin siitä, että tarkastusta varten on varattu riittävä aika. Valmistelussa on lisäksi otettava huomioon myös esitys- ja säädösehdotusten kääntäminen ruotsiksi, että myös ruotsinkielistä tarkastusta varten jää kohtuullinen aika.

Esitysten sisällön kehitys

Hallituksen esitysten sisältöä koskevat vaatimukset ovat viime vuosina mm. Suomen EU-jäsenyyden ja muunkin lisääntyneen kansainvälistymisen myötä monipuolistuneet. Lisäksi uusia ohjeita on annettu erityisesti esitysten erilaisten vaikutusten arvioimiseksi ja vaikutusten kuvaamiseksi. Siten myös esitysten yleisperustelujen kirjoittamisen voidaan oikeusministeriön mielestä arvioida muuttuneen yhä vaativammaksi tehtäväksi.

Nykyiset Hallituksen esitysten laatimisohjeet ovat vuodelta 1992. Ohjeissa on esitetty malli hallituksen esityksen vakio-otsikoinniksi ja todettu nimenomaisesti, että vakio-otsikointia voidaan muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan. Muuntelumahdollisuutta on ministeriön mielestä enimmäkseen käytetty melko taitavasti, mutta edelleen ääripäitä ovat laajat hallituksen esitykset, joissa kaavamaisesti sitoudutaan vakio-otsikointiin, ja esitykset, joissa vakio-otsikoinnista on poikettu tarpeettomankin mielikuvituksellisesti niin, että nopeahkolla silmäyksellä lukijan on vaikea havaita, onko esityksessä lainkaan käsitelty tiettyä asiaa tai missä kohdassa asiaa on käsitelty.

Hallituksen esitysten laatimisohjeita ollaan parhaillaan uusimassa. Tavoitteena on, että uudet ohjeet olisivat käytössä vuoden 2004 alussa. Niissä opastettaneen melko pitkälti nykyisen kaltaisen vakio-otsikoinnin käyttämiseen, mutta esitysten vaikutusten kuvaamisesta tullaan antamaan nykyistä täsmällisemmät ohjeet. Lisäksi ohjeissa pyrittäneen poistamaan ongelmia, jotka liittyvät siihen, että nykyinen vakio-otsikointi johtaa joissakin tapauksissa tarpeettomaan, esitystä paisuttavaan toistoon.

Tarpeeton toisto onkin oikeusministeriön mielestä erityisesti viime vuosina lisääntynyt hallituksen esitysten sisällössä. Esitykset paisuvat laajoiksi, kun samat asiat kuvataan useissa esityksen kohdissa. Ehdotettua lainsäädäntöä kuvataan usein jo nykytilaa koskevassa jaksossa, vaikka esityksessä on erillinen jakso ehdotetuista muutoksista. Myös esityksen vaikutuksia koskevissa jaksoissa kerrataan toisinaan turhan laajalti ehdotuksia. Niin ikään yleisperusteluissa kirjoitetaan monesti sellaisista esityksen yksityiskohdista, jotka kuuluisivat kerrottaviksi pelkästään yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Nykytilaa koskevissa hallituksen esitysten perusteluissa on voimassa oleva lainsäädäntö yleensä kuvattu kiitettävästi. Sama koskee voimassa olevan lainsäädännön syntyhistoriaa. Juuri nykytilan ja siihen liittyvien soveltamiskäytännössä tai muuten ilmenneiden epäkohtien selvityksestä saa yleensä parhaiten kuvan niistä pääasiallisista syistä, joiden vuoksi esitystä pidetään tarpeellisena. Yleisesti voidaan arvioida, että mahdolliset puutteet nykytilan selvityksessä eivät yleensä johdu tiedon puutteesta vaan puutteista kirjallisissa esitystaidoissa.

Kansainvälisen kehityksen kuvaukseen otetaan toisinaan hallituksen esityksen perusteluissa mukaan turhankin monta maata. Yhteisön lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen esityksissä on luonnollisesti tarpeen riittävästi kuvata tilannetta EU:n jäsenvaltioissa yleensäkin. Muutoin kansainvälisen kehityksen kuvauksessa saattaa olla mukana maita, joiden oikeuskulttuuri on niin etäällä Suomen oikeuskulttuurista, että niiden lainsäädännön ja käytännön kuvaaminen ei juurikaan ole esityksen perustelemiseksi tarpeen. Esityksen perustelut pitenevät, eikä lukija välttämättä saa lainkaan esityksen kannalta merkityksellistä tietoa eli tietoa siitä, miksi tietyssä maassa on päädytty tiettyyn ratkaisuun ja miksi ratkaisu on tuon maan kannalta paras ratkaisu. Erityisesti perinteet yhteispohjoismaisessa lainvalmistelu-

työssä yleensä puoltavat tilanteen kuvaamista ainakin muissa Pohjoismaissa. Vaikuttaa siltä, että muiden maiden oikeusoloja kuvattaessa laaditaan yleensä esityksen kannalta riittävä kuvaus näiden maiden lainsäädännöstä ja vireillä olevista muutoksista. Sitä vastoin soveltamiskäytäntöä kuvataan melko harvoin, ehkä sen vuoksi, että tietojen saaminen siitä voi olla vaivalloista.

Esitysten tavoitteet eli se, mihin esityksellä pyritään, on oikeusministeriön mielestä useimmiten perusteltu hyvin. Se, miten tavoitteet saavutetaan, on kuitenkin kokonaisuutena usein jonkin verran hämärästi kuvattu. Erityisesti lain muuttamista koskevissa esityksissä tyydytään monesti vain viittaamaan niihin pykäliin, joita muuttamalla tavoitteet toteutetaan. Epävarmuustekijät tavoitteiden saavuttamisessa ehdotetuin keinoin jäävät lähes säännönmukaisesti perustelematta. Yksi merkittävä puute on, että vaihtoehtoisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja kuvataan harvoin. Jos niitä kuvataan, on yleensä kuitenkin tyydyttävästi selvitetty, miksi vaihtoehdoista on valittu juuri ehdotettu keino. Puutteena on pidettävä sitäkin, että muita kuin lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja haluttujen tavoitteiden toteuttamiseksi ei hallituksen esityksissä juurikaan puntaroida.

Pelkästään yhteisön lainsäädännön kansallista täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen esityksissä esityksen tavoitteeksi ilmoitetaan yleensä vain yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano. Vaihtoehtoja täytäntöönpanolle ei tietenkään ole. Siltä osin kuin yhteisön lainsäädännössä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, tätä tai sen käyttöä ei juuri perustella. Kokonaan perustelematta jää yleensä, miksi ehdotettuihin täytäntöönpanokeinoihin, mm. täytäntöönpanoon lain tasolla, on päädytty.

Taloudellisten vaikutusten arvioimisesta voi oikeusministeriön mielestä todeta, että pienissä uudistuksissa, onpa kyse lainmuutoksesta tai uudesta laista, taloudelliset vaikutukset esitetään tarkemmin kuin suuremmissa hankkeissa. Suurissa uudistuksissa esim. kustannukset (tai säästöt) saatetaan arvioida vähimmäis- ja enimmäismäärinä. Niissä usein myös todetaan, että taloudellisia vaikutuksia eri tahoille on ennakkoon vaikea arvioida. Tällöin yleensä käsitellään niitä seikkoja, jotka tulevat määrittämään vaikutusten muotoutumista.

Oikeusministeriön yleinen vaikutelma on, että esitysten vaikutusten arviointiin on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Arviointijaksot esityksissä ovat sekä pidentyneet että monipuolistuneet. Tilanteeseen lienevät vaikuttaneet käyttöön otetut arviointioppaat ja koulutus samoin kuin asian korostuminen julkisessa keskustelussa. Siihen ministeriön on kuitenkin vaikeampi ottaa kantaa, ovatko vaikutusarvioiden tietopohja ja käytetyt laskelmat kohentuneet samassa suhteessa kuin arviointitekstien pituus.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Vuoden 2002 aikana eduskunnassa käytiin keskustelua lainsäädännön valmistelun laadusta. Kysymys on tärkeä, koska lainsäädäntö on yksi yhteiskunnan merkittävimmistä ohjauskeinoista ja lakien säätäminen eduskunnan tärkein valtaoikeus. Keskustelu alkoi jo kymmenen vuotta sitten, kun perustuslakivaliokunta toi korostetusti esiin lainvalmisteluun liittyvät epäkohdat.

Muodollisesti hyvän lainsäädännön aikaansaaminen ei vaikuta kovin monimutkaiselta. Hyvän säädöksen tulee olla tarpeellinen, sillä tulee saavuttaa halutut tavoitteet ja sen tulee olla paras keino noiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Säädöksen vaikutusten tulee olla riittävästi selvitetty, ja säädöksen tulee olla lakiteknisesti ja kielellisesti viimeistelty ja ymmärrettävä. Ennen muuta lakitekstin tulee olla niin selkeää, että lukija ymmärtää hyvin, mistä on kyse. Myös lakiehdotuksen perustelujen on oltava asianmukaiset ja riittävät ja sellaiset, että ne vastaavat ehdotuksen sisältöä.

Eri tutkimukset kuitenkin osoittavat, että kaikissa em. tavoitteissa on vakavia puutteita. Vuosina 1996 ja 2000 valmistuneet selvitykset lainvalmistelusta osoittavat, ettei lainvalmistelussa ja hallituksen esitysten laadinnassa tapahtunut merkittäviä muutoksia parempaan 1990-luvulla. Vuonna 2000 valmistunut tutkimus perustui eduskunnan valiokunnille lähetettyihin kysymyksiin, joihin eduskunnan neljä valiokuntaa ei lainkaan vastannut. Kun tämäntapaisia tutkimuksia on varmasti aiheellista jatkaa, on huolehdittava siitä, että kaikki valiokunnat osallistuvat niihin.

Eduskunnan lakivaliokunta on löytänyt monenlaisia virheitä hallituksen esityksistä, kielellisistä korjauksista erilaisiin ristiriitaisuuksiin ja perustelujen puuttei-

siin. Jopa esityksen voimaantulosäännös on joskus lakiehdotuksesta unohtunut. Lakien vaikutuksia koskeva tutkimus vuodelta 2001 puolestaan osoittaa, että meillä tunnetaan lakien vaikutuksia huonosti eikä niistä olla kovin kiinnostuneitakaan.

Valtiontilintarkastajien mielestä nykytilanne on yllättävä, koska valtioneuvoston piirissä on pyritty parantamaan lainvalmistelun laatua. Vuonna 1996 annettiin valtioneuvoston periaatepäätös valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelmaksi. Sen jälkeen on eri vuosina valmistunut työryhmämietintöjä, uusia kehittämisohjelmia ja muistioita ja annettu ohjeita. Oikeusministeriön lisäksi viime vuosina kaikkiaan kahdeksassa ministeriössä on annettu ohjeita lainvalmistelusta tai toteutettu erilaisia kehittämishankkeita. Kun ne kuitenkaan eivät ole parantaneet lainvalmistelun laatua, voidaan ajatella, että ohjeistusta on ehkä annettu liikaakin ja kehittämiseen on uhrattu voimavaroja, joita olisi tarvittu hallituksen esitysten valmisteluun. Kysymys on kuitenkin mm. siitä, että jo selkeä kieli luo laatua lainvalmisteluun ja pelkästään tähän keskittyen saataisiin parannusta aikaan. Tämäkin tavoite voi olla vaikea saavuttaa. Oikeusministeriön tarkastustoimiston päällikkö Markku Tyynilä on eräässä haastattelussa sattuvasti todennut, että lakitekstin kirjoittamisen paradoksi on siinä, että yksinkertainen kieli näyttää helpolta, mutta vaatii eniten vaivaa.

Valtiontilintarkastajien mielestä parannusten aikaansaaminen edellyttää toimenpiteitä sekä lainvalmistelussa että lainsäätämisessä. Kummassakin on puutteita ja ilman molemman osapuolen toimia nykytila jatkunee.

Komitean tai toimikunnan käyttö lainvalmistelun apuna on vähentynyt viime vuosien aikana. Entistä enemmän valmistelussa tukeudutaan erityiseen selvitysmieheen tai ministeriön sisäiseen työryhmään. Valtiontilintarkastajien mielestä tämä kehityssuunta ei ole oikea. Lainvalmistelu yksinomaan ministeriön virkamiesten toimesta merkitsee yhteiskunnallisten, monisyisten arvojen ja poliittisen ohjauksen puutetta juuri siinä vaiheessa, kun uudistuksen tavoitteet ja keinot tavoitteiden toteuttamiseksi asetetaan. Laajojenkaan lausuntojen hankkiminen esityksestä ei poista niitä puutteita, joita valmistelun kapea-alaisuus on aiheuttanut. Kun suurta uudistusta viedään eteenpäin vain ministeriön omien työryhmien avulla, voi pahimmassa tapauksessa syntyä lopputulos, josta lakivaliokunta joutuu toteamaan, että hallituksen esitys on niin vaikea, ettei se helposti avaudu esitystä lukemalla. Esitys voi muodostua pirstaleiseksi eikä kokonaisuus näy suoraan esityksiin sisältyvistä lakiteksteistä, (esim. LaVM 12/2002 vp). Tästä syystä komiteat tulee liittää tiiviiksi osaksi lainvalmistelua erityisesti suurissa uudistushankkeissa.

Saattaisi olla myös tarpeellista, että kansanedustajat osallistuisivat lainvalmisteluun komitean jäseninä. Kuitenkin suuria parlamentaarisesti koottuja komiteoita tulisi välttää. Kansanedustajien osallistuminen komitean työhön tulisi kyseeseen silloin, kun se eduskuntatyössä hankitun asiantuntemuksen tai muun työkokemuksen perusteella olisi tarkoituksenmukaista.

Lakien valmistelu eduskunnan päätöksentekoa varten on edelleenkin ministeriöiden keskeinen tehtävä. Valtiontilintarkastajien mielestä viime vuosina lainvalmistelun tärkeys ja laadun varmistaminen ovat ministeriöissä jääneet liian vähälle huomiolle. Ministeriöiden työn painopiste on siirtynyt hallinnon kehittämiseen ja päätösten toimeenpanoon. Virkamiesjohto ei ehkä enää ole sitoutunut ainakaan entisessä laajuudessa siihen, että lainvalmisteluun kiinnitetään riittävää huomiota. Siksi valtiontilintarkastajien mielestä ministerin pitäisi ottaa entistä enemmän vastuuta hallinnonalansa lainsäädännön valmistelusta ja suurempia lakihankkeita varten voitaisiin esim. perustaa ministerityöryhmiä. Alkuun tässä muutoksessa voitaisiin päästä sillä, että ministeriöiden kansliapäälliköt ottaisivat entistä enemmän vastuuta ministeriön lainsäädäntötyön konkreettisesta johtamisesta. Alun tälle kehitykselle valtiontilintarkastajien mielestä antaa kansliapäällikkökokouksen vuoden 2003 alussa tekemä päätös selvittää toimenpiteitä valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämiseksi.

Myös eduskunnan tulisi lainsäätäjänä ratkaista, haluaako se hallituksen esityksiltä laatua vai määrää. Näyttää siltä, että viime vuosina on haluttu määrää laadun kustannuksella. Toisinkin voisi olla, jos hallitus antaisi vähemmän esityksiä, jotka olisivat nykyistä laadukkaampia. Samoin olisi entistä enemmän tutkittava mahdollisuuksia ratkaista jokin esiin noussut ongelma muulla tavoin kuin kiireesti valmistelemalla asiaa koskeva lakiehdotus, vaikka perustuslakimme lähtee siitä, että moninaiset asiat on ratkaistavissa vain lain tasolla. Myös EU-jäsenyys on vaikuttanut lakien määrää lisäävästi, kun eri direktiivit on saatettu osaksi lainsäädäntöämme.

Lähtökohtana tulisi olla se, että hallitus valmistelee lakiehdotukset ja eduskunta käsittelee ne voiden samalla luottaa hyvään lakitekniseen valmisteluun. Eduskunnan ei tulisi ottaa lainvalmistelijan roolia ja alkaa valmistella lakia kokonaan uudelleen. Tilanne, jossa jokin valiokunta kirjoittaa lakiehdotuksen pykälistä useimmat uudelleen muuttaen samalla koko ehdotuksen perusratkaisun, ei ole työnjaon kannalta tarkoituksenmukainen.

Valtiontilintarkastajat haluavat kiinnittää huomiota lisäksi seikkaan, joka lakien laatua arvioitaessa jää monesti vähemmälle huomiolle. Huonosti valmistellun lainsäädännön seuraus voi olla se, että lainsäätäjän

valta siirtyy tuomioistuimille tapauksissa, joissa säädökset ovat sanamuodoiltaan tai tavoitteiltaan puutteellisia ja epäselviä. Esimerkiksi rikosjutussa käräjäoikeus, hovioikeus ja korkein oikeus voivat päätyä täysin erilaiseen lopputulokseen. Kolme erilaista kantaa selittynevät sillä, että rikoslain säännökset on kirjoitettu tulkinnanvaraisesti (KKO 2003:17). Huonon lainsäädännön yksi vaikutus voi olla myös se, että kansallisten tuomioistuimien valta supistuu ja EY:n tuomioistuimen valta kasvaa, kun epäselvissä tapauksissa sieltä haetaan muutosta kansallisten tuomioistuimien päätöksiin.

Erityisesti hallinto-tuomioistuimille saattaa siirtyä sellaista valtaa, joka hämärtää lain säätämisen ja käyttämisen rajaa. Esimerkiksi Vuotoksen altaan rakentamista koskenut ratkaisu vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa saattaa antaa aihetta keskusteluihin, oliko kyse ennen muuta sellaisesta asiasta, jonka lopullinen ratkaisu oli tehtäväkin tuomioistuimessa (KHO 2002:86).

Luonnollisesti voi myös olla niin, että lainkäyttö tuomioistuimissa hyvin ja viisaasti toteutuessaan voi oikaista eduskunnan tekemiä virheitä. (Helsingin hallinto-oikeus 03/0156/2.)

Vastaajan poissaolon vaikutukset rikosasioissa

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 ja 8 luvun säännöksistä

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (ROL) 6 luvun 2 §:n mukaan pääkäsittelyä ei saa aloittaa ja se on peruutettava sekä sille on määrättävä uusi käsittelypäivä, jos:

1. syyttäjä on jäänyt pois
2. vastaaja on jäänyt pois
3. avustaja, joka vastaajalle on määrätty, ei ole saapuvilla taikka saatavissa heti paikalle eikä vastaajalle saada uuttaa avustajaa, joka voisi heti ryhtyä häntä avustamaan
4. asianomistaja, jota pitäisi kuulla henkilökohtaisesti, taikka todistaja tai asiantuntija on jäänyt pois
5. asianosainen haluaa esittää uuden tärkeän seikan tai uuden todisteen, johon vastapuolen on saatava tilaisuus perehtyä tai
6. asian ottamiselle lopullisesti käsiteltäväksi on muu este.

Lain 6 luvun 4 §:n mukaan pääkäsittelyn peruuttamisesta huolimatta tuomioistuin voi kuulla todistajaa, asiantuntijaa tai todistelutarkoituksessa asianomistajaa, jos voidaan olettaa, että:

1. todistelua ei tarvitse tai voida esittää uudelleen pääkäsittelyssä tai
2. kuultavan saapumisesta pääkäsittelyyn aiheutuu todistelun merkitykseen verrattuna kohtuuttomia kustannuksia tai kohtuutonta haittaa.

Otettaessa vastaan todistelua 1 momentin nojalla asiaa saadaan käsitellä myös muilta osin, jos se todistelun vastaanottamiseksi on erityisen tärkeää.

Lain 8 luvun 11 §:ssä on säännökset rikosasian tutkimisesta ja ratkaisemisesta vastaajan poissaolosta huolimatta. Asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta, jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen ja jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen. Tällöin voidaan rangaistukseksi tuomita sakkorangaistus tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus.

Jos vastaaja on 1 momentin nojalla tuomittu rangaistukseen, mutta hänellä on ollut laillinen este, jota hän ei ole voinut ajoissa ilmoittaa, vastaajalla on oikeus saattaa asia käsiteltäväksi uudelleen ilmoittamalla siitä tuomioistuimelle 30 päivän kuluessa siitä, kun hän on todisteellisesti saanut tiedon tuomitusta rangaistuksesta. Jos vastaaja ei näytä toteen laillista estettä, asiaa ei oteta tutkittavaksi. Vastaajan poissaolo ei estä syytteen hylkäämistä.

Lain 8 luvun 12 §:n mukaan asia voidaan tutkia ja ratkaista vastaajan suostumuksella hänen poissaolostaan huolimatta, jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen ja jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen. Rangaistukseksi ei tällöin voida tuomita kuutta kuukautta ankarampaa vankeusrangaistusta. Näin ollen vastaajaa ei voida tuomita vankeusrangaistukseen, ellei häntä ole henkilökohtaisesti kuultu pääkäsittelyssä, jollei näistä 11 ja 12 §:stä muuta johdu.

Sekä 11 että 12 §:n soveltaminen edellyttää, että vastaaja on saatu haastetuksi. Jos vastaajaa ei ole saatu haastettua, ei näitä säännöksiä voida soveltaa.

Sekä Suomessa että Ruotsissa on pitkä perinne siinä, että vastaajan läsnäolo oikeudenkäynnissä

on pakollista. Vuoden 1734 oikeudenkäymiskaari velvoitti läsnäoloon. Kuitenkin jo v. 1873 ja 1901 voimaantulleilla asetuksilla lievennettiin vastaajan läsnäolovelvollisuutta vähäisissä rikosasioissa. Pääsäännöksi tuli tuolloin, että rikosasioissa syytetyn tuli vastata itse, mutta valtuusmiestä sai käyttää jutuissa, joista ei ollut säädetty ankarampaa rangaistusta kuin kaksi vuotta vankeutta.

Seuraava lievennys vastaajan läsnäolovelvollisuuteen tehtiin vasta vuoden 1972 osittaisuudistuksessa. Siirrettäessä asianosaisen läsnäoloa koskevat säännökset oikeudenkäymiskaaren 12 lukuun muutettiin samalla vastaajan henkilökohtaisen läsnäolon edellytyksiä. Läsnäolovelvollisuuden sitominen rangaistusmaksimiin oli koettu epätarkoituksenmukaiseksi. Lainmuutoksen jälkeen vastaajan henkilökohtainen kuuleminen oli välttämätöntä vain, jos hänet tuomittiin vankeusrangaistukseen taikka asian selvittäminen sitä vaati.

Kuitenkin tällöinkin oli vastaajalla pääsääntöisesti oltava asiamies. Varsinainen poissaolokäsittely oli mahdollista vain jatkokäsittelyssä syytteen koskiessa rikosta, jonka rangaistusasteikossa oli säädettynä vain sakko. Tämäkin rajoitettu mahdollisuus oli tuolloin melkoinen periaatteellinen muutos. Tällä kansainvälisesti verrattuna hyvin rajoitetulla ja käytännössä vielä suppeammin sovelletulla poissaolokäsittelyllä tultiin toimeen 1.10.1997 toteutuneeseen rikosprosessiuudistukseen saakka.

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistus

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeudessa koskeva hallituksen esitys (HE 82/1995 vp) annettiin eduskunnalle syksyllä 1995. Lakivaliokunnan mietintö (LaVM 9/1997 vp) valmistui kesällä 1997. Esitys koostui kaikkiaan 12 lakiehdotuksesta: laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta, laki rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen muuttamisesta, laki esitutkintalain muuttamisesta, laki pakkokeinolain muuttamisesta, laki sotilaskurinpitolain 24 §:n muuttamisesta, laki sotilasoikeudenkäyntilain 4 §:n muuttamisesta, laki ulosottolain 3 luvun 23 §:n muuttamisesta, laki valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetun lain 16 §:n muuttamisesta, laki rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain 6 §:n muuttamisesta, laki rikesakkolain 8 §:n muuttamisesta ja laki työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 24 §:n muuttamisesta. Ehdotukset tulivat voimaan 1.10.1997 (689—701/1997).

Esityksessä ehdotettiin oikeudenkäyntimenettely rikosasioissa uudistettavaksi. Ehdotus liittyi alioikeusuudistukseen, joka koostui lisäksi alioikeuksien yhtenäistämisestä ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta riita-asioissa. Alioikeuksien yhtenäistämisessä kihlakunnanoikeuksista ja raastuvanoikeuksista muodostettiin käräjäoikeuksia, joiden kokoonpano vaihtelee asian laadun mukaan. Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä uudistettiin siten, että riita-asian käsittely jakautuu valmisteluun ja pääkäsittelyyn, joka on suullinen, välitön ja keskitetty. Alioikeuksien yhtenäistäminen ja riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistus tulivat voimaan 1.12.1993.

Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin laajennettavaksi tuomioistuimen mahdollisuutta ratkaista selvä rikosasia vastaajaa kuulematta, jos vastaaja oli tällaisella uhalla kutsuttu pääkäsittelyyn. Tällöin rangaistukseksi voitiin tuomita sakkorangaistus tai korkeintaan kolmen kuukauden vankeusrangaistus taikka vastaajan suostumuksen perusteella korkeintaan kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Edellytyksenä kuitenkin oli se, että vastaajan läsnäolo ei ollut asian selvittämiseksi tarpeen.

Edellä tässä kertomuksessa olevaan lainvalmistelun laatu -lukuun liittyvänä voi poimia havaintoja lakivaliokunnan tekemistä muutoksista. Valiokunnan mietinnössä (LaVM 9/1997 vp) yksityiskohtaiset perustelut -osuudessa oli varsin paljon erilaisia muutoksia tähän nyt esillä olevaan ehdotukseen. Muutokset koskivat kieliasun tarkistamista ja täydentämistä sekä pykälien poistamista. Ilman laajempaa tutkimusta on vaikea sanoa, miten perustavanlaatuisia muutoksia lakivaliokunta teki esitykseen. Joka tapauksessa erilaisten korjausten määrä oli melkoinen. Muutokset tehtiin monesti valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen perusteella. Toisaalta oli myös muutoksia, jotka aiheutuivat siitä, ettei valiokunta yhtynyt esityksen perusteluihin ja sen vuoksi muutti esitystä. Lakiehdotukseen oikeudenkäynnistä rikosasioissa sisältyi 157 pykälää. Niistä 120 hyväksyttiin muuttamattomina.

Oikeusministeriön mukaan rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn v. 1997 toteutetun uudistuksen tavoitteet siitä, että uusi menettely antaisi mahdollisimman hyvät edellytykset asian perusteelliselle käsittelylle sekä laajuudeltaan ja laadultaan parhaan mahdolliset oikeudenkäyntiaineiston kokoamiselle ja siten mahdollistaisi kussakin yksittäistapauksessa aineellisesti oikean ratkaisun, on toteutunut hyvin. Toisaalta kuten edellä on todettu, rikosprosessilainsäädäntöönkin liittyy edelleen

eräitä kehittämisen aiheita. Niitä koskevaa valmistelua on jo tehty, ja työ on edelleen käynnissä.

Prosessioikeuden johtavat tavoitteet oikeudenkäynnin järjestämisestä varmaksi, nopeaksi ja halvaksi ovat ministeriön mielestä myös pitkälle toteutuneet. Näiden periaatteiden yhteensovittaminen on luonnollisesti ja yleismaailmallisesti katsottuna prosessioikeutta koskevan lainsäädännön vaikein kysymys. Tämä johtuu siitä, että edellä sanotut periaatteet ovat osaksi aina ristiriidassa keskenään. Kysymys onkin siitä, miten löytää paras tasapaino näiden periaatteiden välillä. Varmuustavoitetta on yleensä pidetty näistä oikeuspoliittisista periaatteista painavimpana. Tämä tavoitteen mukaan prosessimenettelyn tulee turvata se, että asia ratkaistaan aina oikein.

Vastaajan poissaolon vaikutukset

Ennen vuonna 1997 voimaantulleita rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistuksia yksi keskeisistä epäkohdista rikosoikeudenkäynnissä oli juttujen lykkääminen. Rikosasioita lykättiin tuolloin paitsi asianosaisten haastamattomuuteen tai poissaoloon liittyvistä syistä myös harkinnanvaraisella perusteella asianosaisen pyynnöstä tai tuomioistuimen omasta aloitteesta. Laissa säädettiin, että tuomioistuimen tuli asianosaisen pyynnöstä lykätä jutun käsittelyä, jos se katsoi siihen olevan syytä. Lykkäyksille ei ollut myöskään säädetty mitään erityisiä määräaikoja, ellei vastaaja ollut vangittuna. Esimerkiksi Helsingissä sekä syytetyn että asianomistajan haastamisen epäonnistuminen olivat huomattavan yleisiä lykkäyssyitä. Yleinen lykkäyksen syy oli myös se, että asianosainen halusi esittää jutussa uutta selvitystä.

Uusi lainsäädäntö pyrki eri keinoin lykkäyksien välttämiseen. Pääkäsittelyä ei pääsäännön mukaan enää voida lykätä. Tosin laissa on edelleen poikkeussäännöksiä, joiden mukaan esim. jos muusta tärkeästä syystä on välttämätöntä lykätä asiaa, se on mahdollista. Uudessa laissa tehtiin myös laajasti mahdolliseksi syytetyn tuomitseminen hänen poissaolostaan huolimatta.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n mukaan asia voidaan ratkaista vastaajan poissaolosta huolimatta, jos hänen läsnäolonsa ei ole tarpeen asian selvittämiseksi ja jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen. Tällöin rangaistukseksi voidaan tuomita sakkoa tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus. Lain 8 luvun 12 §:n asia voidaan vastaajan tuomioistuimelle toimittamalla suostumuksella ratkaista tämän poissaolosta huolimatta, jos hänet on sellaisella uhalla kutsuttu tuomioistuimeen ja jos hänen läsnäolonsa asian selvittämiseksi ei ole tarpeen. Rangaistukseksi ei tällöinkään voida tuomita kuutta kuukautta ankarampaa vankeusrangaistusta.

Lain esitöissä painotettiin kummankin mahdollisuuden olevan poikkeuksellinen kaikkien rikosasioiden vastaajien kohdalla ja erityisesti korostettiin vastaajan omakohtaisen kuulemisen tärkeyttä nuorten rikoksentekijöiden osalta.

Juttujen lykkäämisen tilalle on ratkaisun tekemisen siirtoa tarkoittavaksi ongelmaksi tullut pääkäsittelyjen peruuntuminen. Vaikka riski siitä, ettei asiaa saada yhdellä kertaa käsitellyksi, onkin pienentynyt, edelleen on tavallista, ettei juttua voida ratkaista heti ensikäsittelyssä. Nykylainsäädännössä pääasiallisena keinona asian käsittelyn siirtämiseen on pääkäsittelyn peruuttaminen.

Tavallisin syy tähän on oikeusministeriön mukaan vastaajan haastamattomuus tai poissaolo. Yleensä rikosjutussa tulisi ensin pyrkiä haastamaan jutun vastaaja. Vasta kun vastaaja on saatu haastettua, on perusteltua kutsua muita asianosaisia paikalle käräjäoikeuteen. Tavallisesti käräjäoikeudessa on jo etukäteen tieto siitä, ettei juttua voida esim. haastamattomuuden perusteella käsitellä. Yleensä juttu siis peruutetaan jo ennen, kuin mitään istuntoa on pidetty. Peruutukseksi nimitetään myös tilannetta, jossa ketään asiaan osallista ei ole kutsuttu oikeuteen ja kysymys on haastamattomuuteen liittyvästä istuntosuunnitelmien muuttamisesta. Niissä tilanteissa, joissa joku asiaan osallinen on jo kutsuttu esim. ennen vastaajan haastamista, ja todetaan, ettei vastaajaa saadakaan kutsuttua, jo kutsutuille asianosaisille olisi tietenkin ilmoitettava etukäteen peruutuksesta (puhelimitse tai kirjeitse). Ilmeisesti noin puolet peruutuksista tapahtuu istunnossa. Helsingissä lähes kaikki peruutukset tapahtuvat vasta istunnoissa.

Uutta järjestelmää on oikeusministeriön mukaan arvosteltu siitä, ettei pääkäsittelyjen peruuttamistilanteessa (ja silloin kun peruuttaminen tapahtuu vasta istunnossa) asianosaisia tai todistajia voitaisi kuulla. Laki kuitenkin mahdollistaisi menettelyn, jossa muita asianosaisia tai todistajia kuullaan haastetun vastaajan poissa ollessa. Ilmeisesti näitä lain tarkoittamia keinoja ei kuitenkaan laajasti käytetä. Syynä tähän saattaa olla se, että säännöksiä pidetään tulkinnanvaraisina tai vaikeina hyödyntää. Voi olla myös niin, että lain suomia keinoja ei käytetä sen vuoksi, että Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitaan liian ahtaasti ja rajoittavasti.

Joka tapauksessa nykyistä järjestelmää voidaan oikeusministeriön mielestä pitää kustannustehokkaampana kuin yhä uusiin lykkäyksiin perustunut-

ta mallia, koska nykyisin pääkäsittelyjen peruuttamisesta yleensä on tieto etukäteen. Kun peruuttamisen syystä tiedetään etukäteen, muille oikeudenkäynnin osapuolille voidaan ilmoittaa peruutuksesta ennen istuntopäivää, eikä kenenkään tarvitse saapua paikalle. Entisessä lykkäyksiin perustuvassa järjestelmässä tämä ei ollut mahdollista, vaan istuntokäsittely pidettiin ja vasta siellä määrättiin uusi istuntopäivä. Tietenkin edelleen on tapauksia, joissa vasta istunnon alkaessa todetaan, ettei asian lopulliselle käsittelylle ole edellytyksiä. Tähän ongelmaan liittyviä epäkohtia pyritään oikeusministeriössä valmisteilla olevilla lainmuutoksilla korjaamaan.

Vastaajan poissa ollessa ratkaistut tapaukset

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa valmistui kesällä 2000 tutkimus uuden rikosoikeudenkäyntimenettelyn vaikutuksista (Virve-Maria de Godzinsky: Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 47, Helsinki 2000).

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on vuodesta 1994 seurannut alioikeusuudistusta, jonka kiinteä osa rikosprosessiuudistus on. Tutkimuksessa kohteena ovat olleet: rikosjuttujen peruutukset, vaihtoehtoisten syytteiden käyttö, asian ratkaisu vastaajan poissaolosta huolimatta, syyttäjien osuus asianomistajien vahingonkorvausvaatimusten ajamisessa sekä tieto pääkäsittelyn kestosta ja juttujen kokonaiskäsittelyajoista. Tutkimus perustui käräjäoikeuksille lähetettyyn kyselyyn. Lomake oli laadittu niin, että sen täyttäminen oli mahdollista asian käsittelyn aikana ilman kohtuutonta vaivannäköä. Tutkimukseen otettiin 20 käräjäoikeutta. (Kaikkiaan maassa on 64 käräjäoikeutta.) Suurissa käräjäoikeuksissa, esim. Helsinki, Vantaa ja Tampere, seuranta-aika oli 1.—30.11.1999 ja pienemmissä käräjäoikeuksissa, esim. Loviisa, Hyvinkää ja Orimattila 1.11.—31.12.1999.

De Godzinskyn tutkimusaineiston 3 418 ratkaistuista tapauksista 770 eli hieman yli viidesosa ratkaistiin vastaajan poissaolosta huolimatta. Kyselylomakkeessa kysyttiin ainoastaan niitä tapauksia, jotka on ratkaistu vastaajan poissa ollessa. Tutkimuksessa ei siis saatu tietoa siitä, miten usein tätä uhkaa on haasteessa käytetty, eikä siitä, kuinka usein vastaajat tällöin tulevat henkilökohtaisesti paikalle.

Seuraavassa, tutkimukseen sisältyvässä taulukossa on esitetty vastaajan poissaolosta huolimatta ratkaistujen asioiden osuudet, jotka on laskettu ratkaistujen tapausten määrän perusteella.

Päärikos	Ratkaistut tapaukset	ROL 8:11[1]		ROL 8:12[2]	
	Määrä	Määrä	%	Määrä	%
Rattijuopumus	909	217	24	8	1
Omaisuusrikos	839	182	22	13	2
Väkivaltarikos	480	17	4	1	0
Liikennerikos	352	88	25	1	0
Huumausainerikos	256	88	34	3	1
Talousrikos	141	7	5	1	1
Muu rikos	418	140	33	4	1
Tieto puuttuu	9	—	—	—	—
Yhteensä	3 418	739	—	31	—

[1] Haastettu uhalla, että ratkaistaan, rangaistuksena sakkoja tai enintään 3 kk vankeutta.
[2] Haastettu ja suostumus ratkaisun teolle, rangaistuksena enintään 6 kk vankeutta.
Lähde: De Godzinsky, Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä, OPTULAn tutkimustiedonantoja 47/2000.

Kun poissaolevan vastaajan tuomitseminen oli ainakin hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu selvästi poikkeukselliseksi menettelyksi, vaikuttaa sen käyttö tutkijan mukaan ehkä yllättävänkin yleiseltä (22 %). Toisaalta poissaolo on näissä tilanteissa vastaajan oma valinta ja hän on aina tietoinen siitä, että asia voidaan ratkaista, vaikka hän ei saavukaan paikalle. Selvästi yleisempää oli jutun ratkaiseminen ROL:n 8:11:n nojalla ja vain 31 tapausta ratkaistiin ROL:n 8:12:n nojalla.

ROL 8:11 ja 8:12 säädettäessä oletettiin, että rikosasioiden peruutuksia voitaisiin vähentää, kun juttu voidaan haastetun vastaajan osalta tietyillä edellytyksillä ratkaista ilman tämän läsnäoloa. Tutkimustulosten mukaan peruttaminen on vähintäänkin yhtä yleistä kuin lykkääminen aiemmin.

Tutkijan mielestä on kuitenkin huomattava, että peruutukset johtuvat kaikkein useimmin siitä, ettei vastaajaa saada lainkaan haastetuksi, jolloin ROL 8:11 tai 12:n käyttäminen ei ole lainkaan mahdollista. Aiemmin yleisin lykkäyssyy oli puolestaan se, ettei haastettu vastaaja saapunut paikalle.

Erityisesti nuorten osalta hallituksen esityksessä korostettiin vastaajan omakohtaisen kuulemisen tärkeyttä. Tutkimusaineistossa oli yhdeksän nuorta rikoksentekijää, jotka tuomittiin rangaistukseen poissaolostaan huolimatta. Aineiston perusteella ei kuitenkaan saatu tarkempaa tietoa siitä, millaisista tapauksista oli kyse.

Seksuaalirikoksissa ei tuomittu kertaakaan poissaolevaa vastaajaa. Näissä rikoksissa tärkeän näytön muodostavatkin asianosaisten kertomukset tapahtuneesta, jolloin vastaajan läsnäolo asian selvittämiseksi on luonnollisesti tarpeen. Erittäin harvinaista vastaajan tuomitseminen ilman henkilökohtaista läsnäoloa oli tutkimuksen mukaan myös väkivalta- ja talousrikoksissa.

Selvästi yleisintä poissa olevan vastaajan tuomitseminen ROL 8:11 tai 12:n nojalla oli huumerikoksissa sekä ”muissa rikoksissa”. Huumerikosten korkeaan osuuteen voi ainakin osaselitys olla tutkijan mukaan se, että Suomessa huumeet ja niiden käyttö ovat melko ankarasti kriminalisoituja. Silloin kun on kyse huumeisiin liittyvästä vähäisestä teosta, jonka vastaaja on tunnustanut eikä asiassa ole muutakaan epäselvyyttä, käyttänevät tuomioistuimet mahdollisuutta tuomita vastaaja ROL 8:11 tai 12:n nojalla.

Mahdollisuutta tuomita vastaaja ilman tämän henkilökohtaista läsnäoloa käytettiin vaihtelevasti erityisesti pienissä käräjäoikeuksissa. Esimerkiksi Juvan käräjäoikeudessa vastaaja tuomittiin ROL 8:11:n nojalla 40 %:ssa kaikista siellä käsitellyistä rikosasioista. Myös Turunseudun käräjäoikeudessa lähes 37 % tapauksista ratkaistiin ilman, että vastaaja olisi ollut paikalla. Toisaalta Iitin, Orimattilan ja Kemin käräjäoikeuksissa ilman vastaajan läsnäoloa ratkaistiin vain alle 10 % tapauksista.

Tutkimusaineiston suurissa käräjäoikeuksissa luvut eivät vaihdelleet yhtä merkittävästi. Poikkeuksia olivat Oulu ja Tampere, joissa vastaaja tuomittiin ilman henkilökohtaista läsnäoloa hieman keskimääräistä useammin eli n. 30 %:ssa ratkaistuissa tapauksissa. Poikkeus toiseen suuntaan oli puolestaan Vantaan käräjäoikeus, jossa ainoastaan kymmenisen prosenttia tapauksista ratkaistiin ilman vastaajan läsnäoloa.

Tutkimusaineiston perusteella tutkija päättelee, että asian ratkaiseminen ilman vastaajan läsnäoloa vaihtelee eri käräjäoikeuksissa ja vakiintumaton soveltamiskäytäntö voi olla ongelma vastaajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Vaihtelu ei tutkijan mukaan juurikaan riippunut käräjäoikeuden koosta. Suurissa käräjäoikeuksissa vastaaja tuomittiin kuitenkin ROL 8:12:n mukaan selvästi useammin kuin pienissä käräjäoikeuksissa.

Tutkimuksessa myös selvitettiin sitä, kuinka paljon oikeudenkäyntejä peruutettiin vastaajan haastamisen epäonnistuttua tai sen vuoksi, ettei haastetuksi saatu vastaaja tullut oikeudenkäyntiin. Tutkimus pyrki selvittämään sitä, ovatko aiemmin rikosasian käsittelyn lykkääntymiseen johtaneet syyt samoja, joiden vuoksi asian käsittely nykyisin peruutetaan. Tutkimuksessa havaittiin, että peruutukset keskittyivät samoihin rikoslajeihin kuin ennen lykkäystä eli omaisuusrikoksiin 38 %, väkivaltarikoksiin 29 % ja huumausainerikoksiin 31 %.

Tilastointia on oikeusministeriön mielestä vaikeuttanut peruuntumisen käsite. Tarkoitetaanko sillä tilannetta, jossa asianosaiset ovat saapuneet istuntoon, mutta vastaaja ei ole tullut paikalle, tilannetta, jossa istunnossa ilmoitetaan, että vastaajaa ei ole saatu haastettua, vai katsotaanko asia peruutetuksi, jos peruutuksesta ilmoitetaan asianosaisille 2—3 päivää ennen käsittelyä. Tällöinhän ei peruuttamisesta yleensä aiheudu kustannuksia.

Seuraavassa de Godzinskyn tutkimuksen taulukossa on esitetty peruutuksen syiden määrät ja osuudet:

Peruutuksen syy	Määrä	%
Vastaaja poissa haastettuna	428	27
Vastaajaa ei saatu haastetuksi	813	52
Asianomistaja, jota kuultava henkilökohtaisesti, poissa	40	3
Todistaja jäänyt pois	36	2
Vastaaja kuollut	16	1
Muu syy[1]	227	14
Tieto puuttuu	8	1
Yhteensä	1 568	100

[1] Muu syy: esim. avustajan tarve, vastaajan tulkin tarve, haastamisessa tapahtunut virhe tai syytetyn avustajan matka.

Lähde: De Godzinsky, Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä, OPTULAn tutkimustiedonantoja 47/2000.

De Godzinskyn tutkimuksen mukaan valtaosa peruutuksista (79 %, 1 241) liittyi vastaajan poissaoloon joko niin, että haastetuksi saatu vastaaja oli jäänyt pois, tai vielä yleisemmin niin, ettei vastaajaa ollut lainkaan saatu haastettua. Itse asiassa yli puolet kaikista peruutuksista johtui siitä, ettei vastaajaa ollut saatu haastettua. Tutkijan mukaan tutkimusaineiston perusteella käsitys rikosasioiden vas-

taajien haastamiseen liittyvistä vaikeuksista näyttäisi näin ollen pitävän paikkansa.

Näitä 1 241 tapausta, joissa peruutus johtui vastaajan poissaolosta eritellään tutkimuksessa seuraavasti:

Vastaajan poissaolon syyt	Määrä	%
Vastaajaa ei saatu haastettua normaalissa haastemenettelyssä	544	44,0
Vastaaja poissa haastettuna	380	31,0
Vastaajaa ei saatu haastetuksi etsintäkuulutuksella	251	20,0
Vastaaja poissa haastettuna ja nouto epäonnistunut	40	3,0
Vastaajaa ei saatu haastetuksi ja nouto epäonnistunut	18	1,5
Suora noudon yritys ilman, että vastaaja on yritetty haastaa	8	0,5
Yhteensä	1 241	100,0

Lähde: De Godzinsky, Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 47/2000.

Tutkimuksen mukaan vastaajan poissaoloon oli useimmiten syynä se, ettei vastaajaa ollut saatu tavallisessa haastemenettelyssä lainkaan haastettua (44 %, 562). Näistä muutamaan tapaukseen oli epäonnistuneen haastamisen lisäksi liittynyt tulokseton noudon yritys. Kun tähän vielä lisätään tilanteet, joissa vastaajan haastaminen ei ollut etsintäkuulutuksellakaan onnistunut (20 %, 251), on pääsyy vastaajasta johtuviin peruutuksiin tutkijan mielestä selvästi se, ettei vastaajaa saada haastetuksi (66 %).

Tutkijan mukaan tutkimustulokset ovat pitkälti yhteneviä vuoden 1988 tutkimustulosten kanssa; valtaosa peruutuksista johtuu vastaajan poissaolosta. Vuoden 1988 tutkimuksen mukaan yleisin oikeudenkäynnin lykkäämisen syy oli kuitenkin se, että haastetuksi saatu vastaaja jätti saapumatta istuntoon. (Sipilä Ritva, Tutkimus rikosasioiden lykkäyksistä yleisissä alioikeuksissa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1988).

Peruutustapauksissa huonoin tilanne on Helsingin käräjäoikeudessa, jossa istuntoja peruuntuu kaikkiaan 47 %. Näistä 55 % peruuntuu sen vuoksi, ettei vastaajaa ole saatu haastetuksi. Haastetun vastaajan jääminen pois istunnoista on aiheuttanut 28 % peruutuksista.

Haastamiseen liittyvät ongelmat

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain tultua voimaan on lähes koko maassa siirrytty ns. syyttäjähaastamisesta käräjäoikeuden toimesta tapahtuvaan haastamiseen. Tämä muutos on jossain määrin lisännyt käräjäoikeuksien työmäärää. Sillä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkaan ole ollut merkittävää vaikutusta rikosasioiden käsittelyaikoihin. Ilman lainsäädännön muutosta ei liene mahdollista palata syyttäjävetoiseen haastamiseen.

Oikeusministeriön mukaan haastemiehet ovat kiinnittäneet eri yhteyksissä huomiota eräisiin käytännön tiedoksiantotoiminnassa ilmenneisiin ongelmiin. Ensinnäkin heillä tulisi olla mahdollisuus saada poliisilta tiedot esim. pidätetyistä henkilöistä päivittäin. Myöskin haastetiedoksiantoja helpottaisi, mikäli haastemiehet saisivat tiedot vankilaan saapuvista ja siellä olevista henkilöistä. Haastemiehiä auttaisi huomattavasti, mikäli heillä olisi mahdollisuus päästä valtakunnalliseen vankirekisteriin.

Ongelmallista on usein myös se, että tiedoksiannon yhteydessä ei aina huomata pyytää haastettavan suostumusta siihen, että hänet voidaan tuomita poissaolevana. Vaikka suostumuslomake on tiedoksiannon mukana, sitä ei osata aina käyttää. Näin varsinkin silloin, kun tiedoksiannon hoitaa joku muu kuin haastemies. Haasteeseen tulisi myös aina tehdä merkintä haastamispaikasta silloin, kun vastaaja haastetaan vankilasta.

Haastemiesten käytännön toimintaa on jonkin verran vaikeuttanut suurissa asutuskeskuksissa myös se, että kerrostalojen porraskäytävien ovet pidetään kiinni tai suljetaan varhain illalla. Niin sanotuista talonkirjoista luopuminen on aiheuttanut sen, että haastemiehetkään eivät aina saa oikeaa tietoa huoneistossa asuvista.

Tietyin edellytyksin on mahdollista pyrkiä siihen, että henkilö haastettaisiin vastaajaksi jo suoraan esitutkinnassa. Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen, Helsingin kihlakunnan syyttäjänviraston ja Helsingin käräjäoikeuden yhteistyöprojektissa on 25.11.2002 sovittu, että Helsingin poliisilaitoksen ja syyttäjäviraston kesken selvitetään mahdollisuus toteuttaa järjestely, jossa kussakin Helsingin neljässä poliisipiirissä alkaisi päivittäin työskennellä ainakin yksi kihlakunnansyyttäjä. Toiminta alkoi 1.3.2003. Tällöin on mahdollista antaa vastaajalle ns. syyttäjän haaste etenkin niissä tapauksissa, joissa vastaajan tavoitettavuus voi olla huono.

Syylliseksi epäilty voidaan näin haastaa heti esitutkinnan päätyttyä. Tämä kuitenkin edellyttää, että syyttäjä tekee välittömästi syyteharkinnan ja kirjoittaa syytehakemuksen, joka annetaan tiedoksi ennen, kuin epäilty päästetään pois poliisikuulustelusta. Käytännössä näin voidaan toimia vain joissakin yksinkertaisissa asioissa, joissa tiedetään, että vastaaja on vaikeasti tavoitettavissa. Kun haasteen

antaminen edellyttää, että syyteharkinta on suoritettu, ei tällainen menettely ole mahdollista kuin pienissä asioissa.

Poliisin käyttö vastaajan etsinnässä liittyy pakkokeinojen käyttämiseen. Käräjäoikeuksista saatujen tietojen mukaan vastaajien noutoa tuomioistuimeen on pyritty tehostamaan. Tuomioistuimet käyttävät sekä noutoa samana päivänä pidettävään pääkäsittelyyn että ns. kolmen päivän noutoa, jolloin henkilöä voidaan pitää tallessa kolme päivää oikeudenkäyntiä varten.

Käräjäoikeuksien kokemusten mukaan ns. pikanouto toimii varsin hyvin erityisesti pienillä paikkakunnilla, joissa poliisiviranomaiset tuntevat asiakaskunnan käyttäytymistavat ja oleskelupaikat. Sen sijaan se ei toimi suurilla paikkakunnilla. Henkilö voidaan noutaa jo ensimmäiseen pääkäsittelyyn, jos on mahdollista tai todennäköistä, ettei hän muuten tulisi paikalle.

Viranomaisten välinen tiedonkulku

Oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalojen yhteistyötä rikosasioissa on viime vuosina tiivistetty. Siihen liittyen on tehty tai tekeillä käytännön yhteistyön kehittämiseen liittyviä selvityksiä, joissa käsitellään viranomaisten tiedonkulun parantamista.

Rikosasioiden käsittelyn tehostamiseen liittyviä ongelmia selvitetään oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteisessä työryhmässä (ns. toimintoketjuhanke), jossa ovat mukana mm. kummankin ministeriön kansliapäälliköt. Tärkeimpiin kehittämiskohteisiin kuuluu mm. poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyön tehostaminen, sillä tiedonkulkua on syytä parantaa edelleen. Valtakunnansyyttäjänvirasto on paikallisten syyttäjäyksiköiden tulostavoitteita määrittäessään asettanut keskeiseksi tavoitteeksi esitutkintayhteistyön kehittämisen.

Oikeusministeriön mukaan eri hallinnonalat ja niihin kuuluvat virastot ovat aiemmin kehittäneet tietojärjestelmiään omista tarpeistaan lähtien. Tällöin ei ole riittävästi otettu huomioon muiden viranomaisten tietotarpeita. Tästä aiheutuvat ongelmat ovat haitanneet myös oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalojen tiedonkulkua.

Poliisin ja oikeuslaitoksen (tuomioistuimet, syyttäjät, vankeinhoito) välisen tiedonkulun teknistä toteuttamista ohjaamaan ja koordinoimaan perustettiin v. 2002 yhteinen ohjausryhmä (POOL). Ryhmän tehtävänä on huolehtia siitä, ettei tiedonkululle ole teknisiä esteitä, ja toisaalta edistää hyvää tiedonhallintatapaa. Tietosuoja ja -turva otetaan huomioon välitettäessä tietoa poliisin ja oikeuslaitoksen välillä. Ensimmäiset tekniset hankkeet käyttöoikeuksien yhteiselle hoitamiselle poliisin ja oikeuslaitoksen välillä on käynnistetty ja yhteisiä teknisiä ratkaisuja otetaan käyttöön v. 2003. Pitkän ajan tavoite on täyttää kaikki tarvittavat säännösten mukaiset tiedonvaihdon tarpeet turvallisilla teknisillä käyttöyhteyksillä.

Poliisin ja vankeinhoitolaitoksen väliseen tietojenvaihtoon sovellettiin aiemmin viranomaistoiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Vuoden 2003 alusta tuli voimaan laki henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa (422/2002). Laki paransi oleellisesti mahdollisuuksia tietojen vaihtoon. Lain 16 §:ssä on säännös poliisin oikeudesta saada tietoja vankeinhoidon rekistereistä myös teknisen käyttöyhteyden avulla. Sen mukaan vankeinhoitolaitos voi salassapitomääräysten estämättä luovuttaa vankeinhoitolaitoksen täytäntöönpanorekisteristä sekä valvonta- ja toimintarekisteristä vankia koskevia tietoja, jotka ovat tarpeen poliisille rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi tai henkilön luotettavuutta edellyttävää poliisin lupaa tai hyväksyntää varten. Toisaalta vankeinhoito- ja kriminaalihuoltoviranomaisilla on lain 19 §:n mukaan rangaistusten täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan tai muun tehtävän hoitamista varten oikeus saada tieto poliisin etsintäkuulutusrekisterissä olevasta henkilöstä sekä pidätettyjen rekisteristä tietoja henkilön olinpaikan selvittämiseksi.

Mainitun lain 17 §:n mukaan myös vankeinhoitolaitoksen turvallisuustietorekisterin tietoja saadaan luovuttaa poliisille, pääesikunnan tutkintaosastolle, tullille ja rajavartiolaitokselle.

Oikeusministeriössä valmisteltavana olevaan vankeuslakiin on tarkoitus sisällyttää nykyistä oikeustilaa selventävät säännökset, jotka koskevat ilmoitusta poliisiviranomaiselle yksittäisen vangin poistumisluvasta ja vapautumisesta sekä tietojen saamista tapaamiskieltorekisteristä. Lakiin ehdotetaan myös nykyistä laajempia säännöksiä vankeinhoitolaitoksen virkamiehen oikeudesta saada virka-apua poliisilta samoin kuin vankeinhoitolaitoksen virkamiesten virka-avusta poliisille. Vankeuslainsäädännön uudistamista koskeva hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle vuoden 2003 aikana.

Viranomaisten välisen tiedonkulun parantamista on selvitetty mm. oikeusministeriön asettamassa vankeinhoitoviranomaisten ja poliisin keskinäisen virka-avun tehostamista pohtineessa työryhmässä. Siinä oli sekä oikeusministeriön että sisäasiainmi-

nisteriön edustus. Ehdotus valmistui vuoden 2002 lokakuussa. Työryhmän nimenomaisena tehtävänä oli selvittää lainsäädäntöön ja toimintakäytäntöihin tarvittavat muutokset vankikarkureiden, avolaitoksista poistuneiden, poistumisluvalta palaamatta jääneiden sekä vankilaan toimittamista välttelevien tuomittujen tavoittamisen tehostamiseksi.

Viime aikoina on useissa yhteyksissä kiinnitetty huomiota siihen, että poliisi etsintäkuuluttaa vankiloissa olevia henkilöitä. Vielä 1990-luvulla vankilat lähettivät keskusrikospoliisille ilmoitukset kaikista vankilaan rangaistusta suorittamaan saapuneista sekä vankilaan palanneista tai palautetuista vangeista, jotka olivat olleet karkumatkalla, avolaitoksesta luvatta poistuneena tai poistumisluvalta palaamatta. Tästä menettelystä luovuttiin poliisin aloitteesta v. 2000, jolloin perustettiin poliisin tietohallintokeskus. Poliisin tietojärjestelmässä pystytään koneellisesti vertaamaan etsintäkuulutustietoja keskusvankirekisterin kerran kuussa lähettämään, vankilassa olevia koskevaan tiedostoon. Kerran kuukaudessa tapahtuva tietojen vertailu ei oikeusministeriön mielestä riitä poistamaan kokonaan mahdollisuutta, että poliisi edelleen etsintäkuuluttaa jo vankilassa olevia.

Poliisi on saanut vankeinhoito-osastossa ja nyttemmin keskitetysti Rikosseuraamusvirastossa olevasta keskusvankirekisteristä virka-aikana puhelimitse tiedon yksittäisistä vankilassa olevista henkilöistä. Sen lisäksi vuodesta 1996 lähtien on Helsingin lääninvankilassa ja sittemmin Vantaan vankilassa toiminut tätä varten ympärivuorokautinen päivystysjärjestelmä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ilmeisesti poliisin työtilanne on syynä siihen, ettei puhelinpalvelua käytetä läheskään aina, kun henkilön mahdollisen vankilassaolon selvittäminen olisi aiheellista.

Rikosseuraamusvirasto on antanut vankiloille ohjeen, että vangin poistumislupaa koskevaa päätöstä valmisteltaessa on selvitettävä, ettei vangilla ole etsintäkuulutuksia. Vankiloissa ei nykyisin tarkisteta puhelimitse poliisin tietopalvelusta jokaisen vapautuvan vangin etsintäkuulutustietoja, mihin vaikuttaa mm. kyseisten virkamiesten työtilanne. Vankeinhoitoviranomaisilla ei ole oikeutta lykätä vangin vapautumista pitämällä häntä pidätettynä etsintäkuulutuksen vuoksi. Varsinaisista etsintäkuulutuksen aiheuttamista toimista vastaa etsintäkuulutuksen tehnyt viranomainen. Selvitysten mukaan vankilassa olleiden tai sieltä vapautuneiden etsintäkuulutukset ovat yleensä liittyneet sakkojen täytäntöönpanoon tai ns. pikkurikoksiin.

Oikeusministeriön mielestä viranomaisyhteistyötä on joka tapauksessa tarpeen kehittää niin, että täytäntöönpanosta vastaavat vankiloiden virkamiehet saavat käyttöoikeuden poliisin etsintäkuulutusrekisteriin ja ilmoittavat poliisille ennakolta etsintäkuulutetun vapautumisesta.

Vankeinhoitolaitoksen täytäntöönpanon tietojärjestelmä, joka sisältää tuomioita ja niiden täytäntöönpanoa sekä vankitietoja koskevat rekisterit, on peräisin 1980-luvun puolivälistä. Tietojärjestelmä poikkeaa teknisiltä ratkaisuiltaan nykyisin yleisesti käytössä olevista tietojärjestelmistä. Suoran käyttöyhteyden rakentaminen siihen poliisia varten ei ole ennen käyttöjärjestelmän uusimista oikeusministeriön mielestä taloudellisesti järkevää.

Uuden vankitietojärjestelmän suunnittelu on ollut käynnissä jo pitkään. Laajan tietojärjestelmän, joka käsittää rangaistusten ns. muodollisen täytäntöönpanon lisäksi vankiloiden eri toimintojen suunnittelussa ja seurannassa tarvittavat tiedot sekä laitosturvallisuuden ja valvonnan samoin kuin muiden viranomaisten tietotarpeet, suunnittelu on osoittautunut erittäin vaativaksi, ja suunnittelu on edennyt hitaasti. Tällä hetkellä suurin ongelma on järjestelmän suunnittelu- ja hankintamenojen rahoittaminen vankimäärän huomattavan kasvun takia erittäin vaikeaksi muodostuneessa rahoitustilanteessa.

Tavoitteena on, että uusi järjestelmä saadaan ainakin keskeisiltä osiltaan käyttöön v. 2004. Järjestelmän alkaessa toimia kunnolla siihen on tarkoitus rakentaa poliisille sen tarvitsemia tietoja koskeva käyttöoikeus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tietojärjestelmään muodostetaan kyseisiä tietoja koskeva tietokanta, johon liitetään hakutoiminto, jonka avulla poliisiviranomaiset voivat esim. henkilötunnusta käyttäen saada tarvitsemansa tiedot ao. henkilöiden vankilassa olosta, vapautumisajankohdista jne.

Suunniteltavasta uudesta vankitietojärjestelmästä v. 2004—2005 aiheutuvat kustannukset ovat vankeinhoitolaitoksen nykyisiin atk-määrärahoihin verrattuna huomattavan suuret ja tarvittavan rahoituksen sisällyttäminen oikeusministeriön hallinnonalan menokehyksiin on oikeusministeriön mielestä vaikeaa.

Aiemmin mainittujen tietoyhteyksiä koskevien kehittämistarpeiden lisäksi on tarpeen parantaa eri viranomaisten välistä tiedonkulkua rikosasioissa myös siten, että syyttäjät voivat saada joustavasti tietoja poliisin rikosilmoitusjärjestelmästä. Tämä edellyttää teknistä käyttöyhteyttä. Eri viranomaisten tarpeita palvelevien tietojärjestelmien ja tarvittavien käyttöyhteyksien luominen ei edellytä ministeriöiden toimialaa koskevia tai muita organisatorisia muutoksia.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan sen ja sisäasiainministeriön hallinnonalojen yhteistyö sekä tiedonkulku toimii jo nykyisinkin monilta osin varsin hyvin.

EU-maiden käytäntöä

Kuten edeltä ilmenee, n. 20 % rikosoikeudenkäynneistä ratkaistaan nykyisin asianosaisen poissaolosta huolimatta. Tätä lukua voi oikeusministeriön mielestä pitää melko suurena. Tältä osin se myös toteaa, että asiaa koskeviin säännöksiin on Yhdistyneissä kansakunnissa laaditun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (ns. KP-sopimus) valvontaelimissä kiinnitetty arvostelevaa huomiota.

YK:n ihmisoikeuskomitean Suomea koskevista havainnoista voidaan päätellä, että nykyisen lain pohjalta tapahtuva poissaolokäsittelyjen soveltamisalan edelleen laajentaminen tulisi olemaan KP-sopimuksen valossa ongelmallista.

Oikeusministeriön valmistelussa tavoitteena onkin luoda järjestelmä, jossa vastaaja nimenomaisesti voisi suostua siihen, että asia käsiteltäisiin tuomioistuimessa ilman varsinaista oikeudenkäyntiä kirjallisessa menettelyssä. Tällaiseen nimenomaiseen suostumukseen perustuva järjestelmä ei oikeusministeriön mielestä ole yhtä ongelmallinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Niin sanottuja poissaolotuomioita koskevat järjestelmät perustuvat EU:n jäsenvaltioissa hyvin erilaisille lainsäädännöllisille ratkaisuille. Tämä johtuu jo siitä, että rikosprosessiin ja koko tuomioistuinjärjestelmään liittyvät lainsäädännölliset ratkaisut perustuvat kansallisiin perinteisiin ja ovat hyvin erilaisia ja sisältävät erittäin paljon yksityiskohtaista sääntelyä. Keskeisin periaatteellinen ero on siinä, että useassa maassa poissaolokäsittelyssä annettu tuomio ei ole lopullinen vaan vastaaja voi saattaa asian uudelleen käsiteltäväksi (esim. Ranska, Belgia ja Luxemburg). Seuraavat vertailevat näkökohdat voidaan kuitenkin esittää.

Ruotsi

Vastaaja voidaan tuomita poissaolevana silloin, kun rangaistuksena on enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistus tai ehdollinen tuomio. Erityistä vastaajan suostumusta poissaolokäsittelyyn ei vaadita. Ruotsin poissaolokäsittelyä koskevan säännöstön tekee vaikeaselkoiseksi se, että siellä ratkaisu käsittelytavasta tehdään normaalisti vasta pääkäsittelyssä. Valtaosassa tapauksista vastaaja kutsutaan henkilökohtaisesti sakon uhalla oikeuteen. Kutsussa mainitaan lisäksi, että juttu on mahdollista ratkaista myös vastaajan poissa ollessa. Jos vastaaja tällaisesta kutsusta huolimatta ei saavu oikeuteen, asia voidaan ratkaista, jos juttu voidaan tyydyttävästi tai riittävästi selvittää vastaajan poissaolosta huolimatta. Vankeuteen tuomitsemisen lisäedellytyksenä on, että vastaaja on jo kerran aiemmin eli yhteensä kahdesti jäänyt saapumatta pääkäsittelyyn. Poissaolokäsittelyssä annettu tuomio on lopullinen.

Tanska

Tanskassa vastaajan suostumuksella voidaan hänet tuomita poissaolevana enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Sen sijaan ilman tällaista nimenomaista suostumusta tapahtuvassa poissaolokäsittelyssä voidaan tuomita enintään 30 päivää vankeutta. Mikäli tällaisessa käsittelyssä vaaditaan vastaajalle vankeusrangaistusta, on hänelle aina määrättävä valtion varoin kustannettava lainopillinen puolustaja. Tyypillinen esimerkki tällaisesta tapauksesta on rattijuopumus. Poissaolokäsittelyssä annettu tuomio on lopullinen. Vastaaja on oikeutettu saamaan asia uudelleen käsittelyyn vain, jos hänellä on ollut laillinen este olla saapumatta käsittelyyn.

Englanti ja Wales

Niin sanotuissa summaarisissa oikeudenkäynneissä (summary trials) vastaajalla on mahdollisuus tunnustaa syyte, ja jos hän näin tekee, henkilökohtainen paikallaolo oikeudenkäynnissä ei ole välttämätön. Summaaristen oikeudenkäyntien edellytykset ovat melko seikkaperäiset, mutta yksi edellytyksistä on, että tuomioistuin voi tuomita asiassa enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistuksen tai, jos kysymys on useammasta teosta, enintään 12 kuukauden vankeusrangaistuksen. Sakkojen tuomitsemisellekin on katto, joka on 2 000 GBP (v. 2002).

Saksa

Syytetty voi pyytää, että hänet vapautetaan velvollisuudesta saapua pääkäsittelyyn. Tällainen lupa voidaan antaa, jos jutussa rangaistus ei voi olla ankarampi kuin kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Näissäkin tapauksissa tuomari kuulee syytettyä, muttei pääkäsittelyssä. Jos tuomioksi voi tulla enintään sakkorangaistus, syytetty voidaan haastaa poissaolouhalla pääkäsittelyyn.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Vuonna 1997 voimaantullut laki oikeudenkäynneistä rikosasioissa toi rikosasioihin samanlaisen, keskitettyyn suulliseen käsittelyyn perustuvan oikeudenkäynnin, joka oli jo 1990-luvun alussa toteutettu riita-asioiden oikeudenkäynnissä.

Jo ennen tätä uudistusta rikosasioiden käsittelyn ongelmana oli se, että huomattavan suuri osa rikosasioiden käsittelyistä jouduttiin lykkäämään, koska vastaaja ei noudattanut hänelle annettua kutsua saapua oikeuteen. Sama ongelma esiintyy edelleen. Kun jutut vastaajan poissaolon vuoksi ennen lykättiin, nyt ne peruutetaan. Peruutustapauksista ehditään usein ilmoittaa muille asianosaisille tai todistajille. Näin ei heidän tarvitse tulla turhaan paikalle. Uudistuksella on aivan oikeaoppisesti pyritty siihen, että pääkäsittely muodostuu sellaiseksi, että totuus tulee ilmi ja päätös on oikea.

Istunnosta poisjääminen ei yleensä johdu siitä, että vastaaja pyrkisi välttämään rangaistukseen tuomitsemisen, vaan siitä, ettei hän ole yksinkertaisesti kiinnostunut asiansa käsittelystä. Hän pitää rikosta ja siitä tuomittavaa rangaistusta selvänä ja velvollisuutta tuomioistuimeen saapumisesta vain haitallisena lisäseuraamuksena (HE 82/1995 vp, s. 114).

Valtiontilintarkastajien mielestä pitäisi pohtia, voitaisiinko ainakin tietyntyyppisissä rikosasioissa tyytyä sellaiseen menettelyyn, että riittävää olisi, että vastaajaa on jossakin tutkinnan vaiheessa kerran kuultu. Jossakin määrin palattaisiin siis pelkkään kirjalliseen menettelyyn. Yksi vaihtoehto olisi valtiontilintarkastajien mielestä se, että rangaistusmääräysmenettelystä annetun lain (692/1993) 1 §:ää muutettaisiin niin, että rangaistusmääräysmenettelyssä sovellettavan rangaistussäännöksen maksimia nostettaisiin nykyisestä kuudesta kuukaudesta kahteen vuoteen. Tällöin suuri joukko uusia rikoslajeja voitaisiin ratkaista rangaistusmääräysmenettelyssä. Rangaistushan voi olla joka tapauksessa vain sakkoja ja asianomistaja voi aina vastustamalla rangaistusmääräystä saattaa asia tuomioistuimen käsittelyyn. Rangaistusmääräysmenettelyn piiriin tuotaisiin silloin nimenomaan sellaisia rikoslajeja, joille on ominaista se, että vastaaja jää saapumatta istuntoon.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus (Virve-Maria de Godzinsky: Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä. Helsinki 2000) kertoo, että rikosoikeudenkäyntien peruutuksista 27 % johtuu siitä, että haastetuksi saatu vastaaja oli jäänyt pois. Peruutuksista 52 % aiheutui siitä, ettei vastaajaa ollut lainkaan saatu haastetuksi. Kaikkiaan vastaajan poissaolo aiheuttaisi näin 79 % peruutuksista.

Jos nähdään, ettei nykyisestä suullisesta, keskitetystä ja kaikkien läsnäoloa vaativasta pääkäsittelystä ole mahdollista luopua, on keksittävä nykyistä paremmat keinot saada vastaaja haastetuksi ja turvattava se, että haastettu vastaaja myös tulee paikalle. Tilanteet, joissa esim. autovaras voi pakoilla haastetta 14 kuukautta tai poliisia vuoden, antavat erikoislaatuisen kuvan yhteiskunnasta, jossa jokainen asia pyritään rekisteröimään ja viemään erilaisiin tiedostoihin. Valtiontilintarkastajien mielestä oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tulee yhdessä laatia kustannusvertailu siitä, kumpi on valtiontaloudellisesti järkevämpää: se, että käsittely joudutaan peruuttamaan vastaajan poissaolon vuoksi, vai se, että osoitetaan poliisille lisämäärärahaa, jotta se voisi nykyistä enemmän noutaa vastaajia oikeudenkäynteihin.

Haastamiseen liittyviä toimintoja on kehitettävä. Aiemmasta syyttäjähaastamisesta on siirrytty käräjäoikeuden toimesta tapahtuvaan haastamiseen. Uudistus lienee ollut paikallaan, mutta aiemmin syyttäjät eivät vieneet juttujaan oikeuteen, ennen kuin haaste oli saatu perille. Nykyjärjestelmässä syyttäjä joutuu muiden asianosaisten kanssa odottamaan, mahtaako vastaaja saapua paikalle. Haastamiseen taas liittyy käytännön ongelmia. Talonkirjoista luopuminen johti siihen, ettei henkilön osoitetta aina saada selville eikä haastetta perille. Osoitetiedon antaminen viranomaiselle ei voi olla yksin henkilön viitseliäisyyden varassa, vaan talonkirjoja vastaava järjestelmä on luotava.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia säädettäessä oletettiin, että rikosjuttujen peruutuksia voitaisiin vähentää, kun juttu voidaan haastetun vastaajan osalta ratkaista tietyin edellytyksin ilman tämän läsnäoloa. Näiden lain kohtien (ROL 8:11 ja 8:12) käytön edellytyksenä on kuitenkin se, että vastaaja on saatu haastettua. Kun ongelma on kuitenkin se, ettei vastaajaa ylipäätään saada haastettua, jää näiden lainkohtien käyttö luonnollisesti vähäiseksi. Valtiontilintarkastajien mielestä kansainväliset sopimukset aiheuttavat sen, ettei poissaolevana tuomitsemista voi laajentaa koskemaan yli kolmen tai kuuden kuukauden pituisia vankeusrangaistuksia.

Valtiontilintarkastajat ovat usein joutuneet toteamaan ongelmia, jotka liittyvät eri viranomaisten välisen tiedonkulun heikkouksiin. Tiedonkulussa on katkoksia, tietokoneet eivät toimi yhteydessä toisiinsa tai tietojen luovuttamisesta peritään maksuja. Oikeusministeriön ja sisäasianministeriön sekä Rikosseuraamusviraston kesken on ryhdytty toimiin, jotta tiedonkulku nopeutuisi ja samalla palvelisi näitä kaikkia kolmea tahoa. Näitä toimia tulee kaikin tavoin tukea ja antaa viranomaiselle mahdollisuudet omassa toiminnassaan saada apua toiselta viranomaiselta.

Raiskausrikosten tuomioistuinkäsittely

Rikoslain 20 luvun uudistus

Nykyisin voimassa oleva rikoslain 20 luku, joka koskee seksuaalirikoksia, sai sanamuotonsa 1.1.1999 voimaan tulleella lailla (563/1998).

Hallituksen esityksessä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 6/1997 vp) perusteltiin uudistuksen tarvetta hyvin laajasti (HE, s.161—190).

Raiskaussäännös korvasi aiemman väkisinmakaamista koskeneen säännöksen. Uusi säännös koskee vakavimpia toisen seksuaalisen itsemääräämisoikeuden loukkauksia. Rikoksen nimi ehdotettiin muutettavaksi vastaamaan puhekielessä väkisinmakaamisesta käytettyä nimeä ja kuvaamaan myös pykälän laajentunutta soveltamisalaa.

Uudessa laissa raiskausrikos jaoteltiin raiskaukseen ja törkeään raiskaukseen. Hallituksen esityksessä ehdotettiin raiskauksesta tuomittavien rangaistusten muuttamista ankarammiksi. Törkeän raiskauksen tuomioiden ankaroittamisperusteet liittyivät uhrille aiheutettavaan seuraukseen tai kärsimykseen, rikoksen tekotapaan ja siihen, että rikoksen tekemisessä on käytetty hengenvaarallista välinettä. Rikoksen tuli lisäksi aina olla myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Eduskunnan lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 3/1998 vp) uudistuksesta mm. seuraavaa:

”Rikoslain perinteiseen ydinalueeseen kuuluva 20 luku siveellisyysrikoksista on uudistettu v. 1971 voimaan tulleella lailla. Luvun uudistaminen on tarpeellista, koska sen systematiikka on epäjohdonmukainen, seksuaalista suojaikärajaa koskevat säännökset vaikeaselkoisia ja luvussa asetetaan erilaiset suojaikärajat seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Lisäksi säännökset eivät kaikilta osin ole sopusoinnussa rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa.

Rikoslain kokonaisuudistuksessa osa rikoksista on porrastettu törkeysluokkiin siten, että perustekomuotoa törkeämmät ja lievemmät tekomuodot sijoitetaan omiin pykäliin, joilla on omat rangaistusasteikkonsa. Törkeysporrastusta on käytetty yleisesti rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa.

Törkeysporrastuksen ja rangaistusasteikkojen tarkoituksena on ohjata tuomioistuinkäytäntöä ja siten lisätä oikeudenhoidon ennustettavuutta ja yhdenmukaisuutta. Lakivaliokunta on arvioinut rikosten törkeysporrastusta mietinnössään rikoslain kokonaisuudistuksen ensimmäisestä vaiheesta (LaVM 6/1990 vp — HE 66/1988 vp). Valiokunta piti järkevänä, että sellaisissa rikoksissa, joissa tuomioistuinten ja viranomaisten käsitys teon paheksuttavuudesta voi suuresti vaihdella, rikoksen eriasteiset ilmenemismuodot määritellään lainsäädännössä ja näin ohjataan oikeuskäytäntöä rangaistusten mittaamisessa. Uudistuksista saatujen kokemusten perusteella lakivaliokunta katsoo, että tuolloin valittua rangaistussäännösten kirjoittamistapaa on syytä noudattaa myös seksuaalirikosten yhteydessä ja uudistettaessa loput rikoslain erityisen osan luvuista.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa lakivaliokunta arvioi uudistusta seuraavasti:

”Uudistetut sukupuoliyhteyteen pakottamista koskevat rangaistussäännökset on rikoksen tekotavan perusteella porrastettu kolmeksi eri tekomuodoksi: raiskaukseksi, sukupuoliyhteyteen pakottamiseksi ja törkeäksi raiskaukseksi. Tällä kirjoitustavalla korostetaan seksuaalisen itsemääräämisoikeuden suojan loukkaamattomuutta sekä henkilöön kohdistuvan väkivallan ja pakon tuomittavuutta. Raiskauksen rangaistusasteikko on ankara. Tunnusmerkistöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että uhrina ja tekijänä voi olla joko mies tai nainen, pakottavan vaaran vaatimus poistetaan, sukupuoliyhteyden määritelmää laajennetaan ja seksuaalirikokset tulevat aikaisempaa laajemmin virallisen syytteen alaisiksi.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta puoltaa tekomuotojen porrastamista. Aikaisempaa yksityiskohtaisempi ja laajempi tunnusmerkistö vahvistaa merkittävästi seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Uusi kirjoittamistapa tukee rikoslain kokonaisuudistuksen tavoitetta ankaroittaa henkeen, terveyteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvien rikosten rangaistuksia omaisuusrikoksista tuomittaviin rangaistuksiin verrattuna. Lisäksi uusi kirjoittamistapa ohjaa tuomioistuimia nykyistä yhtenäisempään käytäntöön, kun se edellyttää tuomioistuinta perustelemaan, mitkä nimenomaiset seikat tapahtumaketjussa tekevät mahdolliseksi pitää rikosta kokonaisuutena arvostellen lieventävien asianhaarojen vallitessa tehtynä tai törkeänä rikoksena. Valiokunta pitää itsestään selvänä, että raiskaussäännösten uusi kirjoitustapa näkyy myös tuomioistuinten rangaistuskäytännössä.”

Tilastoitu rikollisuus

Seuraavassa taulukossa esitetään poliisin tietoon tulleiden raiskausten (RL 20:1—3; aiemmin

väkisinmakaaminen) määrä ja sen muutos edellisestä vuodesta v. 1995—2001

Vuosi	Määrä	Muutos, %
1995	446	15
1996	395	—11
1997	468	18
1998	463	—1
1999	514	11
2000	579	13
2001	459	—21

Lähde: Rikollisuustilanne 2001, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki 2002.

Vuosina 1995—2001 poliisin tietoon tulleita raiskauksia on ollut 400—600 vuosittain. Vuonna 2002 tapauksia tuli poliisin tietoon 551. Lainuudistuksen jälkeen v. 1999—2001 poliisin tietoon tuli yhteensä 1 552 raiskausrikosta (RL 20:1—3). Vuosikeskiarvo on 11 % enemmän kuin ennen lain muutosta v. 1997—98.

Rikollisuustilanne 2001 -julkaisun (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2002) mukaan on vaikea arvioida, ovatko rikosten määrän muutokset todellisia vai johtuvatko ne esim. rikosten ilmoitusalttiuden vaihtelusta. Ulkomaalaisten suuri osuus rikoksentekijöinä lienee julkaisun mukaan yksi rikosten kokonaismäärää lisännyt tekijä. Vuoden 1999 jälkeisiin lukuihin vaikuttaa lisäävästi ennen kaikkea rikoksen määrittäminen virallisen syytteen alaiseksi rikokseksi.

Oikeusministeriön mukaan ennakolta uudistuksen arveltiin lisäävän rikosilmoitusten määrää (asianomistajaominaisuus, tunnusmerkistön laajennus). Asianomistaja-ominaisuuden poistamisen otaksuttiin myös johtavan aiempaa useammin syytteeseen ja tuomioon.

Näin myös näyttää oikeusministeriön mukaan käyneen. Kun raiskausrikoksista tuli virallisen syytteen alaisia rikoksia, syyttäjälle ilmoitettujen rikosten määrä ja osuus selvitetyistä rikoksista lisääntyivät selvästi. Rikosten selvitysasteeseen uudistuksella ei sen sijaan ollut huomattavaa vaikutusta. Kun rikoksia ilmoitetaan syyttäjälle aiempaa enemmän, ovat myös sekä syytepäätösten, syyttämättäjättämisten sekä tuomittujen lukumäärät lisääntyneet. Sekä tuomittujen että näytön puuttuessa syyttämättä jätettyjen määrät ovat molemmat lisääntyneet selvästi. Myös hylättyjen syytteiden sekä niiden tapausten määrä, joissa poliisin mukaan kyse ei ole rikoksesta, on kasvanut.

Esimerkiksi v. 2001 poliisin tietoon tuli 459 raiskausta, ja niistä poliisi ilmoitti syyttäjälle 246 tapausta. Syyttämättä jätettiin kaikkiaan 112 tapausta. Tuomioistuin antoi tuomion 100 tapauksessa, eli n. 22 % poliisin tietoon tulleista raiskauksista päätyi tuomioon. Syyte hylättiin 23 tapauksessa. Tilastointiyksikkö vaihtelee eri viranomaisportaissa, eikä eri viranomaisissa annettuja ratkaisuja voida sen vuoksi laskea sellaisinaan yhteen. On huomattava, että vaikka rikosilmoituksia on paljon, tuomioon ei pääty kuin osa. Useimmiten selitys tähän on puuttuva näyttö. Vertailtaessa lukua 100 jäljempänä olevaan tuomioistuinkäytäntötilastoon, on otettava huomioon, että tässä luku 100 tarkoittaa kaikkia tuomioistuimen syyksilukemia raiskauksia tai niiden yrityksiä. Tuomioistuinkäytäntöä koskevat luvut ovat pienempiä. Niissä ovat mukana vain täytetyt rikokset. Ja näistäkin mukana ovat vain tuomiot, joissa raiskaus on ollut tuomion ainoa rikos, tai jos rikoksia on ollut useampia, raiskaus on ollut syyksiluetuista rikoksista törkein.

Piilorikollisuutta on raiskaustapauksissa Rikollisuustilanne 2001 -julkaisun mukaan todennäköisesti paljon enemmän kuin muissa vakavissa rikoksissa, eikä raiskausrikosten todellista määrää tarkkaan tiedetä, vaikka asiasta onkin esitetty arvioita. Piiloon jäävien ja ilmitulevien tapausten välillä lienee myös selvä ero: sisätiloissa tehdyt ja ennestään toistensa tuntevien osapuolten väliset rikokset jäävät helposti piiloon. Tämä on osaltaan ollut synnyttämässä mielikuvaa tuntemattomasta, uhria väijyvästä raiskaajasta rikoksen perusmuotona, vaikka tämän tekomuodon osuus rikoksen ilmenemismuodoista on melko pieni (noin kolmannes tekijöistä uhrille entuudestaan tuntemattomia).

Väestöhaastatteluihin perustuvien uhri- ja turvallisuustutkimusten mukaan raiskauksia ja niiden yrityksiä tapahtui n. 5 000 v. 1996. Kansainvälisen uhritutkimuksen tuloksista puolestaan selviää, että 1,2 % naisista joutui seksuaalisen väkivallan (raiskaus, sen yritys ja käsiksikäyminen) kohteeksi v. 1999. Raiskausrikosten uhriksi joutuminen on näiden, eri ajankohtina tehtyjen selvitysten mukaan lisääntynyt 10—15 viime vuoden aikana.

Pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa taajamissa raiskausrikoksia on suhteellisesti enemmän kuin muualla maassa. Tämä johtunee ainakin osittain siitä, että rikostilaisuuksien määrä on esim. vilkkaan ravintolaelämän myötä suurempi kuin haja-asutusalueilla. Rikoksen uhrin anonymiteetti on taajamissa parempi kuin pienillä paikkakunnilla, joissa uhri saattaa kokea rikoksen ilmitulon ja käsittelyn paitsi yleisesti epämiellyttävänä myös sosiaalisesti leimaavana. (Rikollisuustilasto 2001).

Raiskausrikosten jako rikoslain 20 luvun tunnusmerkistöihin

Poliisin tietoon tulleista raiskausrikoksista ei ole saatavissa rikoksen vakavuuden mukaisesti eriteltyjä tietoja. Tällaisia rikosryhmäkohtaisia tietoja saadaan kuitenkin kaikista tuomioistuimen syytetyille syyksi lukemista rikoksista. Lievän tekomuodon osuus lisääntyi v. 2001 edellisvuosiin verrattuna. Törkeän tekomuodon osuus oli sama v. 2000 ja 2001. Lukumäärät kasvoivat sen sijaan jokaisessa rikosryhmässä v. 2001.

Rikosnimike	1999		2000		2001	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Raiskaus (RL 20:1)	56	79	52	72	68	68
Törkeä raiskaus (RL 20:2)	5	7	9	13	12	12
Sukupuoliyhteyteen pakottaminen (RL 20:3)	10	14	11	15	20	20
Yhteensä	71	100	72	100	100	100

Tuomioistuinkäytäntö v. 1998—2002

Rangaistuskäytäntöä kuvataan jäljempänä olevassa taulukossa seuraavasti:

— Rangaistuslajien käyttöä koskevat tiedot ilmoitetaan tuomion päärikoksen perusteella. Tapauksissa, joissa on mukana raiskaus, raiskaus on aina päärikos. Rangaistuslajitietoina kerrotaan sekä lukumäärätiedot että rangaistuslajien prosenttiosuudet. Mukana ovat myös tapaukset, joissa rangaistusta on RL 7:6:n nojalla kohtuullistettu (aiemmin tuomitun vankeusrangaistuksen huomioon ottaminen).

— Rangaistusten ankaruutta kuvataan rangaistusten keskimääräisellä pituudella. Mukana ovat sekä tapaukset, joissa raiskaus on tuomion ainoa rikos (Yksi rikos), että tapaukset, joissa tuomioon sisältyy myös muita rikoksia raiskauksen ollessa päärikos Kaikki (päärikos). Harvemmin kyse on useammasta raiskausrikoksesta. Tyypillisiä sivurikoksia ovat kotirauhan rikkominen ja laiton uhkaus sekä erilaiset pahoinpitely- ja omaisuusrikokset.

Vuoden 1992 uudistuksella (697—710/1991) entisestä konkurenssijärjestelmästä luovuttiin ja otettiin käyttöön ns. yhtenäisrangaistusperiaate. Sen mukaan kaikista samalla kertaa tuomittavina olevista rikoksista määrätään yksi yhteinen rangaistus. Uudistuksen myötä rangaistuksen mittaamiskäytännön tilastollinen kuvaus ja seuranta ovat tulleet aiempaa vaikeammiksi. Näin ei ole tarkkaa tietoa siitä, mikä vaikutus yhteiseen rangaistukseen sisältyvillä eri rikoksilla on kokonaisrangaistukseen nähden.

Raiskauksen rangaistus on vankeutta vähintään yksi vuosi ja enintään kuusi vuotta. Törkeän raiskauksen rangaistus on vankeutta vähintään kaksi ja enintään kymmenen vuotta. (Ennen 1.1.1999 voimaan tullutta muutosta väkisinmakaamisen rangaistus oli vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään kymmenen vuotta.)

Rangaistuskäytännön muutosten kuvaamisessa on huomattava seuraavaa: Seksuaalirikoksia koskevat uudet säännökset (v. 1999) nimesivät aiemman väkisinmakaamisrikoksen raiskaukseksi ja jakoivat rikoksen kahteen törkeysasteeseen, raiskaukseen ja törkeään raiskaukseen. Lisäksi lakiin otettiin säännös pakottamisesta sukupuoliyhteyteen. Jälkimmäinen kattaa osan raiskauksen lievimmistä ilmenemismuodoista, mutta myös osan vanhan lain mukaan vapautta loukkaavana haureutena rangaistavista teoista. Lukujen tarkka vertaaminen ennen ja jälkeen vuotta 1999 on tunnusmerkistöjen lomittumisen vuoksi hankalaa. Sen vuoksi taulukossa on esitetty kaksi laskutapaa: A. Raiskaus ja törkeä raiskaus. Tässä vuosien 1999—2001 tiedot ilmoitetaan laskemalla yhteen raiskausta (RL 20:1) ja törkeätä raiskausta (RL 20:2) koskevat tiedot. B. Tässä edellisten lisäksi mukaan lasketaan pakottamista sukupuoliyhteyteen (RL 20:3) koskevat tiedot.

Väkisinmakaamisesta ja raiskauksesta tuomitut rangaistukset (pl. rikoksen yritys) v. 1992—2001. Vuoden 2002 tietoja ei ole ollut käytettävissä.

Vuosi						Yksi rikos		Kaikki (päärikos)	
	Ehdoton	Ehdollinen	Yhteensä	Ehdoton	Ehdollinen	Ehdoton	Ehdollinen	Ehdoton	Ehdollinen
	määrä			%		Rangaistusten keskimääräinen pituus, kk			
Ennen uudistusta									
1992—96	140	78	218	64,2	35,8	18,2	11,6	..	..
1997	20	13	33	60,6	39,4	19,1	13,3	21,4	12,4
1998	13	7	30	65,0	35,0	23,0	13,5	25,6	14,1
A. Raiskaus ja törkeä raiskaus									
1999	21	18	39	53,4	46,6	22,5	13,0	26,6	14,2
2000	21	15	36	58,3	41,7	26,2	16,1	30,7	16,4
2001	27	16	43	62,8	37,2	25,3	15,0	32,2	16,3
B. Raiskaus, törkeä raiskaus ja sukupuoliyhteyteen pakottaminen									
1999	21	21	42	50,0	50,0	22,5	13,0	26,6	14,6
2000	22	21	43	51,2	48,8	25,1	14,8	30,0	14,1
2001	27	26	53	50,9	49,1	25,3	12,3	32,2	13,7

Lähde: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen laskelma Tilastokeskuksen luvuista.

Vuosina 1992—96 väkisinmakaamisesta tuomittujen ehdottomien vankeusrangaistusten keskipituus oli 18,2 kuukautta ja ehdollisten 11,6 kuukautta. Ehdottomien vankeusrangaistusten osuus oli keskimäärin 64 %.

Ensimmäinen muutos rangaistuskäytäntöön paikantuu vuoteen 1998, jolloin ehdottoman vankeusrangaistuksen keskipituus kohosi. Muutos jatkui v. 2000—2001. Ehdottomien vankeusrangaistusten keskipituus kohosi yksittäisrikosten ryhmässä 25—26 kuukauden vaiheille ja kaikissa tuomioissa 30—32 kuukauden paikkeille. Kaikkiaan ehdottomien vankeusrangaistusten keskipituus näyttää kohonneen 1990-luvun alun 18 kuukaudesta noin kolmanneksella eli 6—8 kuukautta.

Oikeusministeriön mukaan raiskausrikosten harvinaisuuden vuoksi niiden rangaistusten mittaamiskäytännön yhtenäisyydestä ei voi eri hovioikeuksien alueilla esittää luotettavaa tilastollista analyysia. Hovioikeuksien rangaistuskäytännöstä ei ylipäätään ole saatavissa tilastotietoa ilman mittavia erillistutkimuksia. Rangaistukäytäntöjen erot tämänkin rikoksen kohdalla perustuvat kuitenkin mitä ilmeisimmin samoihin syihin kuin mittaamisessa yleensäkin. Kyse on oikeusministeriön mielestä arvostuksenvaraisista seikoista, joiden punninnassa esiintyy aina yksilökohtaisia eroja.

Kaksi hovioikeuden ratkaisua voidaan tässä yhteydessä esittää. Kemin käräjäoikeus oli tuomiossaan 17.6.1997/264 väkisinmakaamisen törkeyttä vähentäväksi seikaksi katsonut mm. sen, että väkisinmakaaminen ei ollut pitkäkestoinen. Käräjäoikeus oli kuitenkin pitänyt tekoa suunnitelmallisena. Syytetty oli tunkeutunut ikkunan rikkomalla uhrin kotiin kotirauhaa häiriten, irrottanut puhelinpistokkeen seinästä, katkaissut sähkön tulon ja piiloutunut sen jälkeen komeroon odottamaan uhria. Tuomio oli ehdotonta vankeutta 2 v 6 kk. Rovaniemen hovioikeus muutti tuomion 1 v 10 kk:n pituiseksi ehdolliseksi rangaistukseksi (17.10.1997, R 97/348), mikä tuli lainvoimaiseksi.

Vuonna 2002 Itä-Suomen hovioikeus antoi paljon huomiota herättäneen tuomion (19.9.2002, R 01/733), jossa lievää rangaistusta perusteltiin hovioikeuden taholta sillä, ettei tuttavan tekemä raiskaus ollut törkeydeltään samanlaatuinen kuin ventovieraan tekemä. Myös tämä tuomio on saanut lainvoiman. Kuopion käräjäoikeus oli tuominnut (16.5.2001, nro 10 485) syytetylle raiskauksesta ja pahoinpitelystä yhteensä 1 v 6 kk vankeutta ehdottomana. Itä-Suomen hovioikeus muutti tuomion ehdolliseksi ja ehdollisen vankeuden lisäksi tuomitsi syytetyn 70 tunnin yhdyskuntapalveluun. Perusteluiksi hovioikeus ilmoitti sen, ettei syytettyä ollut aiemmin rangaistu ja että hän oli ollut vuodesta 1994 vakituisessa työsuhteessa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Rikoslain 20 lukua uudistettaessa eduskunnan lakivaliokunta totesi mietinnössään (LaVM 3/1998 vp) pitävänsä itsestään selvänä, että raiskaussäännösten uusi kirjoitustapa näkyy myös tuomioistuinten rangaistuskäytännössä. Ehdottomien vankeusrangaistusten keskipituus onkin noussut, mutta tämä kehitys alkoi jo v. 1998 eli vuotta ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa. Viime vuosina rangaistusten keskipituus on kohonnut noin kolmanneksella eli n. 6—8 kuukaudella aiemmasta n. 18 kuukaudesta.

Valtiontilintarkastajien mielestä on käytävä keskustelua siitä, onko tämä muutos ollut sillä tapaa riittävä, kuin eduskunta on uudistusta valmistellessaan katsonut. Raiskaus on rikos, joka sisältää sekä raakaa fyysistä että psyykkistä väkivaltaa ja jättää uhriin vammoja, jotka eivät ehkä koskaan parane. Vain tällä perusteella tulee pohtia, ovatko tuomiot nykyisin näissä rikoksissa sellaisia, että niiden perusteella viestitetään, ettei tällaista väkivaltaa hyväksytä.

Vuonna 2002 sai erityistä julkisuutta yksi yksittäinen hovioikeuden päätös. Ilman laajaa erillistutkimusta ei ole ollut mahdollista selvittää, onko eri hovioikeuksilla erilainen käytäntö rangaistuksen mittaamisessa.

Sisäasiainministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät sisäasiainministeriöltä selvityksen sisäisestä turvallisuudesta ja kuntien yhteistyöstä.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin sisäasiainministeriöön 23.3.2003. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Kari Häkämiehen ohella ministeriön muuta virkakuntaa seuraavista aiheista: hallinnonalan toiminta v. 2002, valtion alue- ja paikallishallinnon kehittämistarpeet sekä hätäkeskusuudistus.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta kansliassa on vastannut ma. ylitarkastaja Lassi Perkinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 11.6.2003.

Väkivallan torjunta

Valtiontilintarkastajat ovat arvioineet viranomaisten toimintaa väkivaltarikosten torjunnassa. Tavoitteena on ollut selvittää, onko väkivaltarikosten torjuntaan riittävästi voimavaroja ja onko ne suunnattu tarkoituksenmukaisesti ja käytetty tehokkaasti.

Aiheen valintaan ovat vaikuttaneet useat tekijät. Suomessa tehdään kansainvälisten vertailujen mukaan muita maita vähemmän omaisuusrikoksia, mutta enemmän väkivaltarikoksia. Toiseksi, väkivallan määrästä ja kustannuksista on viime vuosina saatu tutkimustietoa, joka on avannut uusia näkökulmia myös viranomaisten toimintaan ja väkivallan torjuntaan tarkoitettujen voimavarojen kohdentamiseen. Kolmanneksi, vuoden 2003 keväällä päättyi viisivuotinen hanke naisiin kohdistuneen väkivallan torjumiseksi. Hankkeessa tuotettua tietoa ja hankkeen arviointia on perusteltua käyttää hyväksi sen selvittämiseksi, millä tavoin ja missä laajuudessa väkivaltarikosten torjuntaa on tarpeellista jatkaa.

Työssä kohdattua väkivaltaa käsitellään tässä vain sivuavasti. Syynä tähän on se, että eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2002 uuden työturvallisuuslain, jonka tarkoituksena on suojella työntekijää myös työssä kohdatulta väkivallalta (HE 59/2002 vp — 738/2002). Vuoden 2003 alusta voimaantulleen lain 27 §:ssä edellytetään, että sellaisessa työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, on työ ja työolosuhteet järjestettävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltatilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Väkivallan uhkaa esiintyy eniten poliisi-, vartiointi-, sairaanhoito-, sosiaali-, ravintola-, myynti- ja liikealalla. Usein kyse on työstä, jossa joudutaan kohtaamaan väkivaltainen asiakas. Myöskään ryöstöjä ei käsitellä tässä selvityksessä, vaikka ryöstöt ovatkin väkivalloin tehtyjä varkauksia ja kuuluvat näin väkivaltarikoksiin.

Seuraavassa tarkastellaan ensin eri väkivaltarikosten määriä ja laskelmia väkivaltarikosten aiheuttamista kustannuksista. Tämän jälkeen luodaan katsaus viranomaisten toimiin väkivaltarikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Kaikki tarkastelut perustuvat viime vuosina tehtyihin tutkimuksiin ja selvityksiin, viranomaisten rekisteritietoihin, tämän selvityksen yhteydessä tehtyihin asiantuntijahaastatteluihin sekä sisäasiainministeriön asiasta antamaan selvitykseen. Lopuksi tehdään päätelmät siitä, missä määrin väkivaltarikosten torjunta on onnistunut ja miten väkivaltarikosten torjuntaa voitaisiin kehittää.

Väkivaltarikosten määrä

Väkivallan määrää ja sen muutosta arvioidaan seuraavassa kolmen eri väkivaltarikosryhmän kautta: henkirikosten, seksuaalirikosten ja pahoinpitelyrikosten. Käsittelyn ulkopuolelle on tässä yhteydessä jätetty seksuaalirikoksista mm. lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö ja törkeä hyväksikäyttö (rikoslain 20 luvun 6—7 §) sekä paritusrikokset (20 luvun 9 §). Henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten osalta tämän selvityksen ulkopuolelle on rajattu tapon ja murhan yritykset, lapsensurmat, kuolemantuottamukset, vammantuottamukset, heitteillepano sekä pelastustoimen laiminlyönti. Luvun lopuksi tarkastellaan erikseen lapsiin kohdistuvan väkivallan määrää.

Henkirikokset

Kuolemaan johtaneita väkivaltarikoksia tehdään Suomessa vuosittain 150—200. Rikosnimikkeinä ovat tällöin murha, tappo, surma sekä pahoinpitelyrikos ja kuolemantuottamus. Viimeksi mainittu eroaa muista henkirikoksista siten, että väkivallan tekijän suoranaisena tarkoituksena ei ole ollut surmata uhriaan, vaikka kuolema on sinänsä aiheutunut tahallisesta ja suorasta väkivallasta.

Henkirikosten määrä on pysynyt melko tasaisena kymmenen viime vuoden aikana. Myös 1970-luvulta lähtien tarkasteltuna on kuolemaan johtaneiden väkivaltarikosten määrä väestömäärään suhteutettuna pysynyt melko tasaisena. Vuosina 1995—99 surmattiin keskimäärin 2,9 henkilöä 100 000 asukasta kohti, kun v. 1970—74 luku oli 2,6 ja v. 1975—79 3,1. (Rikollisuustilanne 2001. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2002).

Vuonna 2000 kaikista väkivallan seurauksena kuolleista oli miehiä 69 % ja naisia 31 %. Miesten riski tulla surmatuksi on siis kaksin- tai kolminkertainen naisiin nähden. Miehiin ja naisiin kohdistuneet henkirikokset poikkeavat rikoksen tekijän suhteen. Miehiin kohdistuvat henkirikokset ovat tyypillisesti olleet syrjäytyneiden ja alkoholisoituneiden miesten välienselvittelyjä. Suurin osa naisiin kohdistuvista henkirikoksista sen sijaan tapahtuu parisuhteessa tai silloin, kun naiset ovat eronneet tai eroamassa puolisostaan. Parisuhdeväkivallan uhreina on kuollut vuosittain keskimäärin 15 naista eli noin kolmannes vuosittain surmatuista. (Rikollisuustilanne 2001).

Henkirikosten uhrien ikäjakauma painottuu aikuisväestöön. Kolme neljästä henkirikoksen uhrista on yli 30-vuotiaita. Noin viidennes uhreista on 15—29-vuotiaita ja noin 4 % alle 15-vuotiaita lapsia.

Alle 15-vuotiaiden lasten ja 15—17-vuotiaiden nuorten osuus henkirikosten tekijöistä on ollut melko alhainen. Murhasta, taposta tai surmasta epäiltyjä alle 18-vuotiaita oli v. 1980—99 keskimäärin neljä vuodessa, kun yli 18-vuotiaiden epäiltyjen määrä oli vuosittain 100—140. Epäiltynä olleiden alle 15-vuotiaiden lasten määrä oli 1990-luvulla alempi kuin 1980-luvulla. Sen sijaan epäiltynä olleiden 15—17-vuotiaiden nuorten määrä oli 1990-luvulla hieman 1980-lukua korkeampi. Vuosina 2000—2003 tilanne hieman muuttui: Henkirikoksesta epäiltynä olevien alle 15-vuotiaiden lasten ja 15—17-vuotiaiden nuorten määrä on jossain määrin lisääntynyt. Kokonaismäärät ovat kuitenkin pieniä (esim. v. 2001 henkirikoksesta epäiltynä oli yhdeksän alle 18-vuotiasta), eikä nuorten ja lasten tekemien henkirikosten lisääntymisestä voi tämän perusteella tehdä päätelmiä.

Raiskaukset

Tässä selvityksessä seksuaalirikoksista tarkastellaan lähinnä rikoslain 20 luvun 1—3 pykälän mukaisia rikoksia eli raiskausta, törkeätä raiskausta ja pakottamista sukupuoliyhteyteen. Näistä kaikista käytetään tässä nimikettä raiskaus. Seksuaalirikoksia koskeva lainsäädäntö muuttui vuoden 1999 alusta, jolloin lähes kaikista seksuaalirikoksista tuli tällöin virallisen syytteen alaisia rikoksia. Samalla raiskauksen tunnusmerkistöä laajennettiin ja raiskauksesta tehtiin sukupuolineutraali. Rikoslain mukaan rikos on sukupuoliyhteyteen pakottaminen, jos raiskaus, ”huomioon ottaen väkivallan tai uhkauksen vähäisyys taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen lieventävien asianhaarojen vallitessa tehty”. Sukupuoliyhteyteen pakottaminen on rikoslaissa määritelty asianomistajarikokseksi.

Raiskausten määrää ei voi luotettavasti arvioida poliisin tilastojen perusteella, koska huomattavaa osa rikoksista ei ilmoiteta poliisille. Vuosina 1992—2002 poliisin tietoon tuli 370—570 raiskausta vuosittain (luku sisältää myös törkeät raiskaukset ja pakottamiset sukupuoliyhteyteen). Määrä on hieman noussut, mikä saattaa johtua raiskausten lukumäärän lisääntymisestä tai ilmoitusalttiuden muutoksesta.

Raiskausten todellisia määriä on pyritty arvioimaan sekä haastattelu- että kyselytutkimuksilla. Väestöhaastatteluihin perustuvien tutkimusten mukaan raiskauksia tapahtui v. 1997 n. 5 000, siis yli kymmenkertainen määrä poliisin tietoon tulleisiin tapauksiin nähden. Samansuuntaisen tuloksen antaa selvitys raiskauskriisikeskukseen ilmoitetuista raiskaustapauksista, joista 8 % oli ilmoitettu poliisille (Rikollisuustilanne 2001).

Haastatteluihin perustuvan kansainvälisen uhritutkimuksen mukaan v. 1999 seksuaalisen väkivallan (raiskaus, sen yritys ja käsiksi käyminen) kohteeksi joutui 1,2 % naisista ja seksuaalisen ahdistelun kohteeksi 3,8 %. Näiden lukujen perusteella seksuaalista väkivaltaa oli siis vuoden aikana kokenut n. 30 000 naista ja seksuaalista ahdistelua n. 100 000 naista. Huomionarvoista on, että luvut kuvaavat rikoksen kohteeksi joutuneita henkilöitä. Yksittäisten rikosten määrä on suurempi, koska osa uhreista on kokenut väkivaltaa tai ahdistelua useammin kuin kerran.

Tutkimusten mukaan raiskausten uhrit ovat lähes yksinomaan naisia. Tosin suomalaista seksiä koskeneessa tutkimuksessa miehistä 0,2 % vastasi kokeneensa raiskauksena pitämäänsä seksuaalista ahdistelua. Vuoteen 1999 asti rikoslain mukainen raiskaus tarkoittikin vain miehen naiseen kohdista-

maa heteroseksuaalista väkisinmakaamista. Vuoden 1999 alusta rikoslaki muuttui siten, että raiskauksesta tuli sukupuolineutraali. Lain perustelujen mukaan seksuaalisen itsemääräämisoikeuden suojaamisessa ei ole merkitystä sillä, kumpaa sukupuolta loukkaaja tai loukattu on tai millaista seksuaalista suuntautuneisuutta loukkaava teko osoittaa, sillä samaa sukupuolta olevaan kohdistettu raiskaus sisältää vastaavankaltaisen seksuaalisen itsemääräämisoikeuden loukkaamisen kuin heteroseksuaalinenkin raiskaus (HE 6/1997 vp — 563/1998).

Raiskausrikosten uhrien ja raiskausten tekijöiden välinen suhde näyttäytyy erilaisena eri tietolähteiden valossa. Poliisin tietoon tulleista raiskauksista joka kolmannessa (34 %) uhri ja tekijä joko tunsivat toisensa tai heillä oli intiimi- tai muu läheissuhde. Naisiin kohdistuvasta väkivallasta tehdyn tutkimuksen (Heiskanen ja Piispa: Usko, toivo ja hakkaus. Tilastokeskus 1998) mukaan uhri ja tekijä joko tunsivat toisensa tai heillä oli intiimi- tai muu läheissuhde yli puolessa raiskaustapauksista (53 %). Raiskauskriisikeskukseen tulleiden puheluiden (yhteensä 1 590) perusteella luku oli 60 %. Näyttääkin siltä, että läheissuhteissa koettu seksuaalinen väkivalta ilmoitetaan poliisille selvästi harvemmin kuin tuntemattoman tekijän raiskaus (Rikollisuustilanne 2001).

Pahoinpitelyt

Rikoslaki erottelee pahoinpitelyrikokset kolmeen luokkaan: lievät pahoinpitelyt, pahoinpitelyt ja törkeät pahoinpitelyt. Rikoslain mukaan lievässä pahoinpitelyssä väkivalta, ruumiillisen koskemattomuuden loukkaus tai terveyden vahingoittaminen on kokonaisuutena arvioiden vähäistä. Lievästä pahoinpitelystä voidaan tuomita sakkoja. Pahoinpitely on rikoslain mukaan törkeä, jos pahoinpitelyssä aiheutetaan uhrille vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila, rikos tehdään erityisen raa'alla tai julmalla tavalla tai jos pahoinpitelyssä käytetään ampuma- tai teräasetta taikka vastaavaa hengenvaarallista välinettä. Törkeä pahoinpitely on virallisen syytteen alainen rikos ja siitä voidaan tuomita vain vankeutta. Pahoinpitelystä voidaan tuomita joko vankeutta tai sakkoja. Pahoinpitely on vuodesta 1995 lähtien ollut eräin poikkeuksin virallisen syytteen alainen rikos, lievä pahoinpitely taas on asianomistajarikos.

Poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyrikosten määrä on noin kaksinkertaistunut 1970-luvulta. Ilmiötä on selitetty useilla seikoilla. Ensinnäkin muuttoliikkeen seurauksena alhaisen pahoinpitelytiheyden alueilta on muutettu korkean pahoinpitelytiheyden alueille, lähinnä taajamiin ja suuriin kaupunkeihin. Tämän tulkinnan mukaan pahoinpitelyt siis olisivat lisääntyneet paitsi tilastoissa, myös todellisuudessa. Toinen selitys liittyy päihteiden käyttöön ja ajankäytön muuttumiseen. Alkoholin käytön lisäys on osaltaan lisännyt pahoinpitelyjä, sillä väkivaltaa harjoitetaan usein humalassa. Vuonna 1998 poliisin selvittämissä rikoksissa tekijä oli humalassa törkeissä pahoinpitelyissä 83 %:ssa tapauksista, pahoinpitelyissä 75 %:ssa, lievissä pahoinpitelyissä 70 %:ssa ja murhissa tai tapoissa 79 %:ssa. (Sosiaali- ja terveyskertomus 2000. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:7). Toisaalta alkoholin käytön lisääntyminen ravintoloissa ja julkisissa tiloissa lisää mahdollisuutta, että julkisella paikalla tapahtuvat pahoinpitelyt tulevat poliisin tietoon. Kolmas tilastoidun pahoinpitelyrikosten muutoksen selittäjä on vuoden 1995 alusta toteutunut pahoinpitelyrikosten tunnusmerkistön muutos ja pahoinpitelyrikoksen tulo virallisen syytteen alaiseksi. Molemmat lisäsivät tilastoituja rikoksia 1990-luvun lopulla. Tilastoitujen rikosmäärien kasvua selittää myös poliisin oma toiminta: Poliisi toteutti 1990-luvun lopulla laajoja valvontakampanjoita julkisten tilojen rauhoittamiseksi.

Poliisin tietoon tulleesta pahoinpitelyrikollisuudesta törkeiden pahoinpitelyjen määrä on kymmenen viime vuoden aikana ollut 1 900—2 100. Näiden lisäksi poliisin tietoon on vuosittain tullut n. 300 henkirikoksen yritystä, joiden välinen ero törkeiden pahoinpitelyjen kanssa on jossain määrin häilyvä. Yhteenlaskettuna tilastoitujen törkeiden pahoinpitelyjen ja henkirikosten yritysten määrä on kymmenen viime vuoden aikana lisääntynyt 10 %:lla (2 243 v. 1992 ja 2 486 v. 2001). Törkeiden pahoinpitelyjen osuus kaikista tilastoiduista pahoinpitelyistä on kuitenkin hieman vähentynyt 20 vuoden aikana. Lievien pahoinpitelyjen osuus on lisääntynyt erityisesti 1990-luvun lopussa.

Pahoinpitelyrikokset ovat, aivan kuten seksuaalirikoksetkin, suurelta osin piilorikollisuutta, eikä suurin osa rikoksista tule poliisin tietoon. Tämän vuoksi pahoinpitelyrikosten määrää kannattaa arvioida poliisin tietoon tulleiden rikosten lisäksi uhritutkimusten avulla. Uhritutkimuksissa 15—74-vuotiaaseen väestöön kohdistuvilla haastatteluilla pyritään saamaan selville heidän kokemansa väkivallan määrä. Tilastokeskus ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ovat suorittaneet systemaattisia uhritutkimuksia Suomessa v. 1980, 1988, 1993 ja 1997. Näiden lisäksi on tehty ns. kansainvälisiä uhritutkimuksia v. 1989, 1992, 1996 ja 2000.

Uhritutkimusten mukaan v. 1980—97 fyysisen vamman aiheuttaneet väkivaltatapaukset vähenivät

noin neljänneksellä: Kun v. 1980 arvioitiin tapahtuneen 109 000 fyysisen vamman aiheuttanutta väkivaltatapausta, v. 1997 tapauksia oli 81 000. Samana aikana uhrien osuus väestöstä väheni siten, että kun v. 1980 uhrina oli ollut 2,3 % väestöstä, v. 1997 uhrina oli ollut 1,7 % väestöstä. Yleisimmät väkivallasta aiheutuneet vammat olivat nyrjähdyksiä, venähdyksiä, mustelmia, haavoja ja luunmurtumia. (Rikollisuustilanne 2001).

Kansainvälinen uhritutkimus antaa väkivallan kohteeksi joutuneista hieman korkeamman luvun (Aromaa ja Heiskanen: Suomalaisten rikosriskit 2000. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 49:2000). Vuonna 2000 tehdyn tutkimuksen mukaan fyysistä väkivalta oli kohdannut 2,4 % väestöstä. Kun samassa kyselyssä selvitettiin aiempaa tarkemmin myös tutun henkilön tekemää väkivaltaa, saatiin fyysistä väkivaltaa kohdanneiden määräksi 3,0 % väestöstä. Jos lukuun lisätään vielä seksuaalista väkivaltaa kohdanneiden naisten osuus, fyysistä väkivaltaa vuoden aikana kohtasi yhteensä 4,1 % väestöstä.

Uhritutkimuksissa saadut luvut ovat alempia kuin luvut, joita on saatu tutkittaessa erityisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Miesten naisiin kohdistamasta väkivallasta (Heiskanen ja Piispa 1998) tehdyn postikyselytutkimuksen tulos oli, että viimeksi kuluneen vuoden aikana väkivallan kohteeksi joutui 14 % 18—74-vuotiaista naisista eli n. 250 000 naista vuodessa. Parisuhdeväkivaltaa oli uhritutkimuksen mukaan kokenut edellisen vuoden aikana noin joka sadas nainen (24 200), kun naisuhritutkimuksessa saatu arvo oli yli kuusinkertainen (144 100). Naisuhritutkimuksen mukaan parisuhteessa olevista naisista 7 % oli kokenut fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa edellisen vuoden aikana.

Eroihin on kaksi selitystä. Ensinnäkin naisuhritutkimuksen tiedot kerättiin postikyselyllä, uhritutkimuksen tiedot puhelinhaastatteluin. Postikyselyssä saatetaan saada esiin enemmän väkivaltatapauksia, koska haastattelussa arkaluonteisia asioita ei välttämättä haluta paljastaa. Merkittävämpi selitys on se, että naisuhritutkimuksessa väkivaltaluvut sisältävät uhkailun ja sellaisen väkivallan, joka ei aiheuttanut fyysistä vammaa. Tutkimuksessa naisiin kohdistuvan väkivallan yleisimmäksi muodoksi ilmoitettiin liikkumisen estäminen. Muut väkivallan muodot yleisyysjärjestyksessä olivat läimäisy, uhkailu, seksuaalinen väkivalta, lyöminen ja potkiminen, esineellä heittäminen, kuristaminen, pään hakkaaminen ja aseellinen väkivalta.

Uhritutkimusten perusteella ns. katuväkivallan osuus kaikista väkivaltatapauksista on vähentynyt. Myös työssä kohdattu väkivalta on lisääntynyt, parisuhdeväkivalta on puolestaan vähentynyt. Väkivallan eri muodot ovat siis muuttuneet eri tavoin, mikä johtuu siitä, että väkivallan eri ilmiötä aiheuttavat tekijät ovat erilaisia: esim. kaduilla ja ravintoloissa tapahtuvan väkivallan muutokseen vaikuttavat eri tekijät kuin perheissä tapahtuvaan väkivaltaan. Erityisesti parisuhdeväkivallan määrää arvioitaessa on huomattava, että naisuhritutkimuksen arviot parisuhdeväkivallan määrästä poikkeavat huomattavasti uhritutkimusten arvioista, mikä johtuu ensisijaisesti laajemmasta väkivallan määrittelystä. Fyysisiä vammoja aiheuttamattomien väkivaltatapausten määrä onkin selvästi suurempi kuin fyysisiä vammoja aiheuttaneiden väkivaltatapausten.

Lapsiin kohdistuva väkivalta

Uhritutkimusten kohderyhmänä on aikuisväestö, eikä niissä tutkita lapsia väkivallan uhreina. Lapsiin kohdistuvasta väkivallasta tai seksuaalisesta väkivallasta onkin varsin vähän luotettavaa tietoa. Kuten muissakin väkivaltarikoksissa, suurin osa lapsiin kohdistuvasta väkivallasta on piilorikollisuutta, eikä koskaan tule poliisin tietoon.

Lapsiin kohdistuva väkivalta on ilmiönä hyvin moniulotteinen. Lapseen kohdistuvan fyysisen pahoinpitelyn lisäksi lapseen kohdistuvaan väkivaltaan voidaan sisällyttää myös lasten hoidon laiminlyönti, erityisesti aivan pienten lasten tapauksissa. Lapsen riippuvuus vanhempiensa hoivasta merkitsee myös sitä, että lapsi kokee vanhempansa turvallisuutta uhkaavien tekijöiden uhkaavan myös häntä. Tällöin lapsen äitiin tai isään kohdistuva vaara on lapsille yhtä uhkaava kuin, jos vaara kohdistuisi suoraan lapseen. Lapsi voi kokea uhkaavina ja pelottavina myös sellaiset tilanteet, joissa aikuinen ei vastaavaa uhkaa koe (Oranen: Perheväkivallan varjossa. Ensi- ja turvakotien liitto 2001).

Tutkijat puhuvatkin lapsen altistumisesta väkivaltaan. Altistuminen on voimakkainta niillä lapsilla, jotka itse ovat väkivallan kohteina. Muita altistumisen tapoja ovat kotona tapahtuvan väkivallan kokeminen ja näkeminen, muussa ympäristössä kuten kadulla tai koulussa tapahtuvan väkivallan kokeminen ja viimeisenä viihteellisen tai mediaväkivallan kokeminen. Perheissä erilaisilla väkivallan muodoilla on taipumus kasautua: fyysinen, psyykkinen ja seksuaalinen väkivalta esiintyvät usein yhdessä. (Oranen 2001).

Kuten edellä todettiin, lapsiin kohdistuvan väkivallan määrästä tai lasten kotonaan kokemasta väkivallasta ei ole tarkkoja tietoja, mutta eri tutkimuksista saatavien indikaattorien perusteella voi-

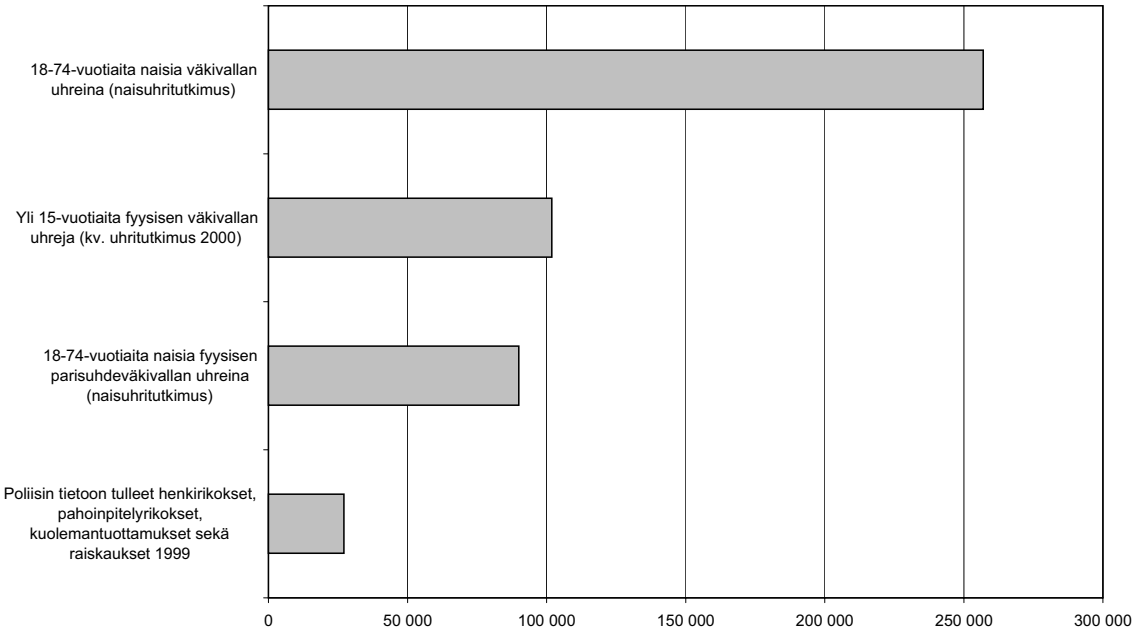
daan väkivallalle altistuvien lasten määrää kuitenkin arvioida. Naisiin kohdistuvasta väkivallasta tehdyn selvityksen mukaan n. 17 % alle 18-vuotiaista lapsista ja nuorista on joutunut kotonaan näkemään ja kuulemaan äitiinsä kohdistuvaa väkivaltaa (Piispa ja Heiskanen 1998, Oranen 2001). Tämä tarkoittaisi yhteensä n. 190 000 lasta, joista alle 7-vuotiaita on 50 000, 7—14-vuotiaita 70 000 ja yli 15-vuotiaita samoin 70 000. Näistä lapsista yli 10 % eli 21 000 lasta on myös joutunut itse väkivallan kohteeksi. Toisen tutkimuksen mukaan 14—15-vuotiaista suomalaisnuorista oli 8 % jossain elämänsä vaiheessa joutunut kotonaan vakavan väkivallan kuten lyömisen, potkimisen tai aseella uhkaamisen uhriksi (Sariola 1990, ks. Oranen 2001).

Naisiin kohdistuvasta väkivallasta tehdyn tutkimuksen mukaan väkivalta on yleisintä nuorissa perheissä, joissa usein on myös pieniä lapsia. Vauvojen tai pienten lasten kokemasta väkivallasta on vain vähän tietoja. Tanskalaisen selvityksen (Oranen 2001) mukaan 4 % alle 1-vuotiaista oli joutunut pahoinpidellyksi tai laiminlyönnin kohteeksi kotonaan. Suomessa vastaava luku merkitsisi, että vuosittain yli 2 000 lasta kohtaisi väkivaltaa tai laiminlyöntiä ensimmäisen elinvuotensa aikana.

Arvioita väkivaltarikosten määrästä

Seuraavassa kaaviossa on vielä kuvattu väkivaltarikosten määriä eri tutkimustietoihin perustuen. Rikosten määrät ovat erilaisia, koska tiedot rikosmääristä on hankittu eri tavoilla ja koska väkivallan määritelmä on eri tutkimuksissa voinut poiketa toisistaan. Kuviosta ilmeneekin selvästi, että erilaisilla väkivallan määrittelyillä ja erilaisilla tiedonhankintatavoilla saadaan voimakkaasti poikkeavia tietoja väkivaltarikosten määrästä. Poliisin tietoon tulleet väkivaltarikokset ovat vain noin neljännes uhritutkimusten fyysisen väkivallan uhrien määrästä.

Arvioita väkivallan uhrien vuotuisesta määrästä



Väkivallan kustannukset

Väkivallasta aiheutuu sen uhrien inhimillisten kärsimysten lisäksi yhteiskunnalle suoria ja välillisiä kustannuksia. Suorat kustannukset syntyvät väkivaltaa torjuvista, korjaavista ja kontrolloivista toimenpiteistä ja väkivallasta johtuvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Näitä toimia ovat mm. poliisin kotihälytykset, terveydenhuollon ja sairaanhoidon toimenpiteet, kriisityöntekijöiden palvelut, lastenkotien palvelut, syyttäjän ja tuomioistuimen toiminta, perheneuvolat, päiväkodin ja koulun erityistoimenpiteet sekä uhrin ja tekijän

psykiatriset palvelut. Välilliset kustannukset johtuvat väkivallan aiheuttamasta työpanoksen menetyksestä tai työpanoksen pitkän aikavälin heikkenemisestä.

Väkivallan aiheuttamia yhteiskunnallisia kustannuksia ei ole vielä kovinkaan paljon tutkittu. Rikoksentorjunnan neuvottelukunnassa on v. 2003 käynnissä selvitys rikollisuuden ja rikollisuuden ehkäisyn kustannuksista ja näiden laskentatavoista. Selvityksessä pyritään laskemaan myös rikollisen uran kokonaiskustannuksia ja eri rikoksentorjuntastrategioiden taloudellisia vaikutuksia sekä lyhyellä että pitemmällä tarkastelujaksolla.

Tilastokeskus ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat puolestaan selvittäneet naisiin kohdistuvan väkivallan kustannuksia kahdessa eri tutkimuksessa. Vuoden 2000 tilastollisessa tutkimuksessa (Piispa ja Heiskanen: Väkivallan hinta. Tilastokeskus 2000) arvioitiin, että Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan aiheuttamat suorat kustannukset olivat v. 1998 n. 50 milj. €. Suuri osa kustannuksista aiheutuu parisuhteessa tapahtuvasta väkivallasta. Tutkimuksen mukaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta aiheutui kustannuksia oikeussektorille 26 milj. €, sosiaalitoimelle 15 milj. € ja terveydenhoitosektorille 7 milj. €. Naisiin kohdistuvasta väkivallasta aiheutuvien välillisten kustannusten arvioitiin olevan 55—110 milj. €.

Toinen Tilastokeskuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön teettämä tutkimus käsitteli Hämeenlinnan kaupunkia (Heiskanen ja Piispa: Väkivallan kustannukset kunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2002:6). Tutkimuksessa arvioitiin kustannuksia, joita Hämeenlinnan kaupungissa aiheutuu naisiin kohdistuneesta väkivallasta yhden kuukauden aikana sosiaali-, terveys- ja oikeussektoreille. Kustannukset arvioitiin pääosin työpanoksen hintana. Tiedonlähteinä käytettiin tilastoja sekä eri viranomaisten täyttämiä lomakkeita kohtaamistaan väkivaltatapauksista yhden kuukauden ajalta. Tutkimuksen tuloksena oli, että naisiin kohdistuvasta väkivallasta aiheutuu Hämeenlinnan kaupungissa sosiaali-, terveys- ja oikeussektoreille vuodessa suoria kustannuksia 1,2 milj. €. Käyttäen hyväksi aiempaa tilastollista tutkimusta, ovat koko maan naisiin kohdistuvan väkivallan aiheuttamat suorat kustannukset vuodessa n. 91 milj. €. Arvio ei sisällä lääkekustannuksia, päivähoitokustannuksia tai niitä oikeudenkäyntikuluja, jotka tulevat asianosaisten maksettaviksi.

Jälkimmäinen tutkimus arvioi väkivallan suorat kustannukset siis lähes kaksinkertaisiksi aiempaan tutkimukseen nähden. Eron pääasiallinen selittäjä on väkivallan aiheuttaman psykiatrisen hoidon parempi huomiointi kustannuksissa. Olennaista molemmissa arvioissa on se, että väkivallan on osoitettu rasittavan merkittävästi sekä valtion kontrolliviranomaisia että kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Väkivaltarikosten torjunta

Hallituksen viime vuosien toimintapolitiikka rikosten torjumiseksi pohjautuu Lipposen I hallituksen 4.3.1999 hyväksymään periaatepäätökseen kansallisesta rikoksentorjuntaohjelmasta. Ohjelman tavoitteena oli luoda eri tahojen yhteinen toimintapolitiikka rikollisuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi niin, että vaikutukset rikollisuuteen otetaan huomioon kaikessa julkisessa päätöksenteossa. Ohjelman tarkoituksena oli, että rikoksentorjuntaan osallistuvat valtion viranomaisten lisäksi aiempaa tietoisemmin ja aktiivisemmin kunnat, elinkeinoelämä, kirkko, kansalaisjärjestöt ja yksityiset kansalaisetkin.(Turvallisuustalkoot. Kansallinen rikoksentorjuntaohjelma. OM, yleisen osaston julkaisuja 2/1999).

Periaatepäätös ja rikostorjuntaohjelma koskevat periaatteessa kaikenlaista rikollisuutta, eikä ohjelmassa eritellä rikoslajeja ja näille erityistä rikostorjuntaa. Ohjelmalla onkin pyritty pikemminkin aktivoimaan eri toimijat rikoksentorjuntaan ja luomaan yleiset edellytykset eri rikoslajien torjunnalle. Keskeinen ohjelman ehdotus oli kunnissa tapahtuvan rikostorjunnan vahvistaminen. Ohjelmassa asetettiinkin tavoitteeksi, että kaikkiin kuntiin laaditaan rikoksentorjuntaohjelmat ja että viranomaisten ja elinkeinoelämän paikallista rikoksentorjuntayhteistyötä lisätään. Rikoksentorjuntaohjelman seurantaraportin (Toteutuivatko turvallisuustalkoot? Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:1) mukaan joulukuussa 2002 turvallisuussuunnitelmat kattoivat 316 kuntaa. Osa suunnitelmista oli tehty kihlakuntakohtaisina ja osa seutukunnittain. Suunnitelmiin sisältyy eniten mainintoja kolmesta ongelma-alueesta, nuorisosta, syrjäytymisestä ja päihteistä. Läheis- ja perheväkivalta mainitaan parissakymmenessä strategiassa. Katuturvallisuus on esillä lähinnä suurten kaupunkien turvallisuusohjelmissa.

Kuten kansallinen rikoksentorjuntaohjelmakin korostaa, rikosten torjuntaan osallistuvat useat viranomaiset. Rikoksentorjuntaohjelman toteuttajiksi valtionhallinnossa oli määritelty oikeus-, opetus-, sisäasiain-, sosiaali- ja terveys-, työ- sekä ympäristöministeriö ja valtionhallinnon ulkopuolelta lisäksi kunnat, seurakunnat, järjestöt sekä elinkeinoelämä. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti eri viranomaisten tärkeimpiä toimia väkivaltarikosten torjumiseksi.

Väkivaltarikosten torjunta uhreja tukemalla

Yksi strategia rikosten ehkäisemiseksi on tukea henkilöitä, jotka muita todennäköisemmin joutuvat rikoksen uhriksi. Väkivaltaa kokeneen henkilön ensisijainen viranomaiskontakti on useimmiten poliisi tai kunnallinen sosiaali- ja terveystoimi. Väkivallan ehkäisy voikin perustua myös siihen tukeen, ohjeisiin tai apuun, jota väkivaltaa kokenut henkilö saa poliisilta tai sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta. Tuki voi tarkoittaa esim. näiden henkilöiden elinympäristön tai suojautumismahdollisuuksien parantamista tai heidän elämäntapojensa muutoksen tukemista.

Lainsäädännössä selvimmät uhria tukevat muutokset ovat viime vuosina olleet pahoinpitelyn syyteoikeuden muutos v. 1995 (578/1995), seksuaalirikosten syyteoikeuden muutos v. 1999 (563/1998) sekä v. 1999 voimaan tullut lähestymiskieltolaki (898/1998). Syyteoikeuksien muutoksilla pahoinpitelystä yksityisellä paikalla ja lähes kaikista seksuaalirikoksista tuli virallisen syytteen alaisia rikoksia. Muutosten yhtenä tarkoituksena oli siirtää osa rikosoikeudellisesta käsittelyä koskevasta päätösvallasta rikoksen uhrilta viranomaiselle. Lähestymiskieltolain tarkoituksena taas oli vahvistaa rikoksen uhrin asemaa antamalla ennakkoon turvaa itsensä uhatuksi tuntevalle tai häirintää tai väkivaltaa jo kokeneelle.

Vaikka pahoinpitelystä yksityisellä paikalla tuli virallisen syytteen alainen rikos, lakiin jätetyn pykälän mukaan asianomistaja voi omasta vakaasta tahdostaan pyytää syyttäjää jättämään syytteen nostamatta. Pykälän tarkoituksena oli korostaa, että myös asianomistajan mielipiteellä on merkitystä syyteharkinnassa (LaVM 22/1994 vp). Käytännössä vakaan tahdon pykälää käytettiin niin laajasti, että valtakunnansyyttäjä antoi v. 2000 syyttäjille uudet ohjeet pykälän soveltamisesta. Ohjeissa todettiin, että asianomistajan pyyntö syyttämättä jättämisestä on ilmeisesti saanut suuremman merkityksen kuin lakia kirjoitettaessa tarkoitettiin.

Vakaan tahdon pykälän huomiotta jättämistä kokeiltiin Espoossa v. 2001—2002. Kokeiluun osallistuivat Espoon poliisi, Espoon kihlakunnan syyttäjäosasto sekä väkivaltaa harjoittaville miehille tarkoitettu palvelu Lyömätön linja Espoossa. Kokeilussa pyrittiin selvittämään, miten lainsäädäntöä, viranomaisten toimintaa ja palvelujärjestelmää tulisi kehittää, jotta perheväkivallan tekijän rikosoikeudellinen vastuu ja väkivallan ehkäiseminen toteutuisivat paremmin. Kokeilussa syyttäjät eivät jättäneet nostamatta yhtään pahoinpitelysyytettä sillä perusteella, että uhrilla ei ollut vaatimuksia epäiltyä kohtaan. Tällaisia tapauksia oli yli 50, ja niissä vain yhdestä annettiin vapauttava tuomio. Poliisi ei myöskään ohjannut tapauksia sovitteluun, vaan kehotti väkivallan tekijöitä ottamaan yhteyttä Lyömättömään linjaan. Kokeilusta tehdyn selvityksen mukaan kokeilun tulokset antavat tukea sille vaatimukselle, että vakaan tahdon pykälä tulisi kumota ja että väkivallan tekijöille tarkoitettuja väkivallan katkaisuohjelmia tulisi edelleen kehittää (Hautamäki, Kaski ja Poukka: Perheväkivalta rikosprosessissa — selvitys Espoossa toteutetusta yhteistyökokeilusta 2001—2002). Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa todetaan, että uhrin vakaaseen tahtoon perustuva syyttämättäjättämispykälä poistetaan parisuhteessa tapahtuvien pahoinpitelyjen tuomitsemisen edistämiseksi.

Lähestymiskiellon toimivuudesta väkivallan uhrin suojelijana ei ole tarkkaa tietoa. Lähestymiskiellon seurannoissa ilmeni, että ensimmäisenä vuonna määrätyistä lähestymiskielloista noin joka toista rikottiin (Rikosuhritoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2001:5. Oikeusministeriö 2001). Vuoden 2003 alussa oikeusministeriössä on valmisteilla esitys laiksi väkivaltaisen henkilön häätämiseksi yhteisestä asunnosta eli ns. laajennettu lähestymiskielto.

Rikoksen uhrin asemaa on selvitetty kokonaisvaltaisesti rikosuhritoimikunnan mietinnössä. Toimikunnan asetti oikeusministeriö v. 2000 ja sen tehtävänä oli laatia selvitys siitä, miten voidaan toimia rikoksen uhriksi joutumisen estämiseksi ja uhrin aseman parantamiseksi. Toimikunnan mietinnössä esitetään useita toimenpiteitä rikoksen uhrin aseman kokonaisvaltaiseksi parantamiseksi. Ehdotuksia olivat esim. rikoksen uhreja ammatissaan kohtaavien henkilöiden koulutuksen lisääminen, rikoksien uhrien oikeuksia käsittelevän esitteen kokoaminen, rikoksen uhreja koskevan tilastoinnin ja tutkimuksen parantaminen, oikeudenkäynnin aikaisen uhrien tuen parantaminen, rikosvahinkolain korvausjärjestelmän laajentaminen, sovittelutoiminnan laajentaminen koko maan kattavaksi sekä erityistä tukea tarvitsevien uhrien parempi huomiointi.

Rikosuhritoimikunnan ehdotusten toteuttamisesta tehdyssä oikeusministeriön seurantaraportissa todetaan, että toimikunnan 23 konkreettisesta ehdotuksesta noin kolmannes on toteutettu ja noin kolmannes on jäänyt täysin toteuttamatta (Rikosuhritoimikunnan ehdotukset. Julkaisematon muistio 7.2.2003. Oikeusministeriö). Lopuissa ehdotuksista on tehty jotain ja jotain on vielä tehtävänä. Erityisesti lähisuhdeväkivallan torjunnan kannalta tärkeä ehdotus eri ammattiryhmien systemaattisen koulutuksen järjestämisestä väkivallan havaitsemiseen ja

uhrin kohtaamiseen on jäänyt pääosin toteuttamatta. Tosin poliisin peruskoulutukseen sisältyy erityiskurssi lapsen kohtaamisesta, minkä lisäksi uhrin asema tulee esille myös muussa poliisin perus- ja jatkokoulutuksessa. Myös syyttäjille on järjestetty yksittäisiä kursseja aiheesta Naiset ja lapset. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksessa toimikunnan ehdotusta ei ole toteutettu.

Yhtenä konkreettisena toimenpiteenä on rikosuhritoimikunnan ehdotuksista toteutettu rikoksen uhreille jaettava esite, jossa kerrotaan, miten tulee menetellä, jos on joutunut rikoksen uhriksi. Esitteessä selvitetään uhrin oikeuksia saada tarvitsemaansa tukea ja oikeudellista apua sekä rikosasian käsittelyn eri vaiheet. Esite on tarkoitettu käytännön oppaaksi rikoksen uhrille ja sitä jakavat mm. Rikosuhripäivystys, poliisi sekä kuntien sosiaalitoimistot ja terveyskeskukset.

Väkivallan uhrin asema sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana on epäselvä. Sekä rikosuhritoimikunnan mietinnössä että aiheesta tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöllä ei ole riittäviä valmiuksia tai vakiintuneita malleja väkivallan havaitsemiseen, uhrien tukemiseen tai väkivaltatapauksiin puuttumiseen. Lääkäreiden tai sairaanhoitajien peruskoulutukseen ei sisälly varsinaista koulutusta rikoksen uhrin kohtaamiseen. Ensi- ja turvakotien liiton tutkimuksessa vuodelta 1998 havaittiinkin, että sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijät eivät olleet harjaantuneita tunnistamaan perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreja tai tekijöitä, että työntekijöiden näkemykset väkivallan katkaisukeinoista olivat puutteellisia ja että eri auttajatahojen yhteistyöhön perustuvia väkivallan katkaisumalleja esitettiin vain vähän. (Perttu: Perhe- ja lähisuhdeväkivalta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ensi- ja turvakotien liiton julkaisuja 19:1998).

Naisiin kohdistuneen väkivallan aiheuttamista kustannuksista tehdyssä tutkimuksessa taas todettiin, että eri palveluntarjoajat kiinnittävät ensi sijassa huomiota oman erikoisalueensa ongelmiin. Tämä tarkoittaa käytännössä, että väkivalta jää viranomaisen näkökulmasta toissijaisena ongelmana usein sivuun. Lisäksi väkivaltaa kokeneet asiakkaat saattavat käydä samanaikaisesti useilla eri auttajilla, mutta auttajatahot eivät aina tiedä, että heidän asiakkaansa ongelmia hoidetaan muuallakin. Yhteistyön muotoja kuten koulutusta, yhteisiä kokouksia tai samaa aluejakoa ei aina ole. Viranomaiset eivät myöskään aina tiedä, minne tieto mahdollisesta väkivallasta pitäisi jakaa. Tutkimuksessa mainitaan esimerkkinä koulut, joissa kyllä tiedetään, että perheissä on ongelmia, mutta opettajat eivät tiedä, mihin tätä tietoa olisi syytä levittää (Heiskanen ja Piispa 2002).

Sosiaali- ja terveysministeriö on jossain määrin pyrkinyt ohjaamaan kuntia väkivallan uhreille tarjottavien palveluiden kehittämiseen. Ministeriö julkaisi v. 1998 ammattihenkilöstölle tarkoitetun oppaan nimeltä Väkivaltaa kokeneiden auttaminen. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstölle on erilaisten hankkeiden yhteydessä järjestetty täydennyskoulutusta väkivallan havaitsemisesta ja uhrin kohtaamisesta. Uhreille tarjottavia palveluita kehitettiin erityisesti v. 1998—2002 naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektissa, jossa toimi 12 alueellista työryhmää. Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamassa ns. Varhaisen puuttumisen hankkeessa on ollut tarkoituksena kehittää palvelujärjestelmän kykyä puuttua varhaisessa vaiheessa lasten, nuorten ja perheiden pulmiin ja tukea heitä niissä selviytymisessä. Hankkeessa kehitetään verkostomaisen työskentelyn menetelmiä, koulutetaan kuntien työntekijöitä ja kouluttajia sekä valmistellaan kaksi opasta varhaisesta puuttumisesta ja ongelmien puheeksi ottamisesta. Yksittäisiin hankkeisiin liittyvä täydennyskoulutus ei kuitenkaan ole vastannut sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutustarvetta. Esimerkiksi Rikosuhritoimikunta totesi mietinnössään, että sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen tarve on rikoksen uhrin kohtaamiseen ja hoitoon liittyvissä kysymyksissä edelleen valtava. Vaikka henkilöstön koulutusta jossain määrin järjestetään, ei koulutus tavoita kaikkia eikä sitä järjestetä pitkäjänteisesti.

Merkittävä osa rikosuhrien tukipalveluista tarjotaan ns. kolmannella sektorilla. Tärkeimpiä uhrien tukipalveluja ovat rikosuhripäivystys, turvakodit, raiskauskriisikeskus sekä Mobile-projekti. Rikosuhripäivystystä koordinoi Suomen Punainen Risti. Päivystyksen tarkoitus on antaa tukea ja käytännön neuvoja rikoksen uhreille. Päivystys järjestetään vapaaehtoisvoimin, vapaaehtoistyöntekijöitä on n. 350. Lähisuhteessaan väkivaltaa kohdannut voi turvakodeissa saada lyhytaikaista turvaa, jos kotiin jääminen on mahdotonta tai vaarallista väkivallan, uhkailun tai pelon vuoksi. Turvakoteja on 23 paikkakunnalla, ja niitä ylläpitävät eri tahot, useimmin Ensi- ja turvakotien liiton jäsenyhdistykset. Raiskauskriisikeskus on v. 1993 perustettu resurssikeskus, joka antaa tukea ja ohjausta seksuaalisen väkivallan tai hyväksikäytön kohteeksi joutuneille naisille ja tytöille sekä heidän läheisilleen. Mobile-projekti taas on Suomen Mielenterveysseuran, A-klinikkasäätiön sekä kuntien v. 1994—99 toteuttama hanke, jonka tarkoituksena oli tarjota ympäri-

vuorokautista apua ja tukea vaikeisiin elämäntilanteisiin. Hankkeen aikana perustettiin 12 tukiasemaa eri kuntiin. Suurin osa asemista on projektin päättymisen jälkeen jatkanut toimintaansa joko kunnan tai mielenterveysseuran ylläpitämänä.

Väkivaltarikosten torjunta rikosten tekijöihin vaikuttamalla

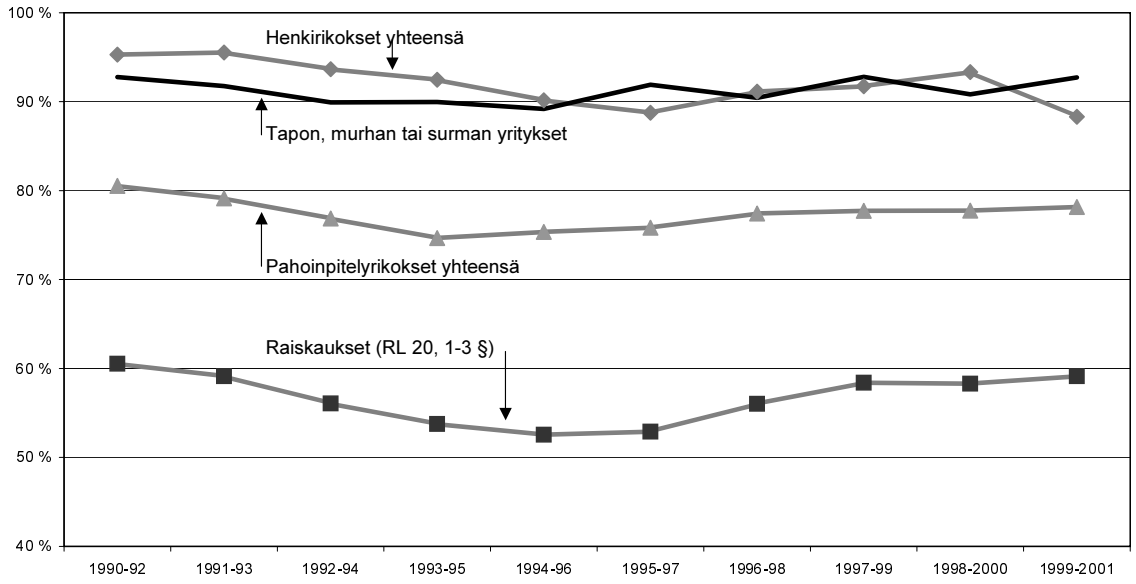
Yksi rikostorjunnan strategioista on vaikuttaminen siihen, ettei yksilö syyllisty rikoksiin eikä toista tekemäänsä rikosta. Strategiassa pyrkimyksenä on vaikuttaa niihin ominaisuuksiin, joiden vuoksi jotkut ihmiset muita todennäköisemmin syyllistyvät rikoksiin. Yksilöön kohdistuva strategia voidaan jakaa edelleen koko väestöön kohdistuviin toimiin, riskiryhmään kohdistuviin toimiin sekä rikoksen jo tehneisiin kohdistuneisiin toimiin. Edelleen strategia voidaan jakaa pitkän, keskipitkän ja lyhyen tähtäimen toimenpiteisiin. Koko väestöön vaikuttavista pidemmän tähtäimen toimenpiteistä tärkeimpiä on asiantuntijoiden mukaan syrjäytymisen ehkäisy. Erityisesti koulun loppuun suorittamisen merkitystä on korostettu. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella tällaisia pitkän tähtäimen vaikutuksia. Seuraavassa keskitytäänkin rikoksen tekijöihin kohdistuvaan poliisin ja vankeinhoitolaitoksen toimintaan sekä rikoksen tekijöille suunnattuihin kunnallisiin ja kolmannen sektorin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Poliisin, syyttäjän, tuomioistuinlaitoksen ja vankeinhoidon yksilöön kohdistuvissa toimissa on rikostorjunnan näkökulmasta useimmiten kyse rikoksen uusimisen estämisestä. Käytännössä kontrolliviranomaisten yksityiseen henkilöön kohdistuva toiminta alkaa siitä, kun rikos on jo tapahtunut. Rikoksen tapahtumisen jälkeen viranomaiset voivat pyrkiä vaikuttamaan siihen, että sama yksilö ei tee rikosta toiste. Poliisin toimiin kuuluu tosin myös esim. lähestymiskiellon noudattamisen valvominen: Poliisi kohdistaa toimintansa tiettyyn yksilöön estääkseen tätä rikkomasta lähestymiskieltoa ja mahdollisesti tekemästä väkivaltarikosta.

Pääasiallisesti poliisin rikoksen tekijöihin kohdistuva toiminta liittyy kuitenkin rikoksen selvittämiseen ja rikokseen syyllistyneen saattamiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Seuraavasta kaaviosta ilmenevät väkivaltarikosten selvitysasteet v. 1990—2001. Luvut on esitetty kolmen vuoden liukuvana keskiarvona yksittäisten vuosien heilahtelujen välttämiseksi.

Väkivaltarikosten selvitysasteet v. 1990—2001
(kolmen vuoden liukuva keskiarvo)

Lähde: Tilastokeskus



Väkivaltarikosten selvitysaste on pysynyt melko vakaana kymmenen viime vuoden aikana. Henkirikoksista ja niiden yrityksistä poliisi pystyy selvittämään 90 %, pahoinpitelyistä n. 80 %. Raiskausten selvitysaste on selvästi muita väkivaltarikoksia alempi, 50—60 %.

Rikosten selvitysaste ei kuitenkaan anna hyvää kuvaa rikoksentekijän todellisesta kiinnijäämisriskistä lukuun ottamatta henkirikoksia ja niiden yrityksiä. Poliisi on viime vuosina selvittänyt noin 60 % sille ilmoitetuista raiskauksista. Uhritutkimusten tietojen perusteella noin joka kymmenes raiskaus ilmoitetaan poliisille, joten kaikista tapahtuneista raiskausrikoksista selviää n. 6 %. Poliisin mahdollisuus nostaa todellista selvitysastetta rikostutkinnan keinoin onkin rajallinen, koska törkeimpiä rikoksia lukuun ottamatta suuri osa väkivaltarikoksista ei tule poliisin tietoon.

Sisäasiainministeriö asetti keväällä 2002 hankkeen selvittämään rikostutkinnan tilaa, tekemään johtopäätökset tutkinnan kehittämistarpeista ja laatimaan toimenpidesuositukset aikatauluineen. Hankkeen loppuraportti annettiin helmikuussa 2003. Raportissa tehdään lukuisia toimenpide-ehdotuksia rikostutkinnan kehittämiseksi, mutta ei käsitellä erityisesti väkivaltarikoksia tai niiden selvittämistä.

Myös vankeinhoitolaitoksen toimilla pyritään torjumaan väkivaltarikoksia. Tämä tapahtuu ensisijaisesti vaikuttamalla väkivaltarikoksista tuomittujen taipumukseen uusia rikos. Väkivaltarikoksista tuomittuja on vankiloissa noin kolmannes vangeista eli yli 1 000 henkeä. Tuomittujen alttiutta uusintarikollisuuteen pyritään vähentämään vankeinhoidon kuntouttavilla toimintaohjelmilla. Ohjelmien tavoitteena on lisätä vangin elämänhallintaa ja sosiaalisia valmiuksia sekä vähentää vangin rikoksen uusimisriskiä ja siihen usein liittyvää päihde- ja väkivaltakäyttäytymistä.

Väkivaltarikoksista tuomituille on vankeinhoitolaitoksessa ollut vuodesta 2000 lähtien käynnissä kaksi toimintaohjelmaa. Toinen ohjelmista on 18 tuntia kestävä ja sen tarkoitus on auttaa vankia suuttumuksen hallinnassa. Ohjelmaan osallistui v. 2001 yhteensä 63 vankia. Toinen ohjelma on suunnattu vangeille, joilla on taustallaan vaikea väkivaltaisen käyttäytymisen historia. Ohjelman kesto on 80—100 tuntia seitsemän kuukauden aikana. Ohjelmaan osallistui v. 2001 yhteensä 39 vankia.

Keravan vankilassa on lisäksi tarjottu väkivaltarikoksista tuomituille 16—25-vuotiaille nuorille intensiivistä 14 päivää kestävää toimintaohjelmaa, jolla pyritään mm. itsehillinnän parantamiseen ja sosiaalisten taitojen kehittämiseen. Edelleen Kuopion vankilassa on vuodesta 1999 ollut käytössä seksuaalirikoksista tuomituille tarkoitettu ohjelma, jonka tavoitteena on vähentää seksuaalirikoksen uusimisriskiä. Ohjelman on vuoden 2002 loppuun mennessä suorittanut 30 vankia. Yleisenä vangeille tarjottavana kuntouttavana ohjelmana on vankiloissa ollut vuodesta 1997 lähtien käytössä ns. kognitiivisten taitojen ohjelma. Ohjelman tarkoitus on opettaa ajattelu- ja ongelmanratkaisutaitoja, jotta vangit pystyisivät muuttamaan ajattelu- ja toimintamallejaan.

Vankilassa järjestettävien ohjelmien vaikuttavuudesta ei ole vielä tutkimustietoa. Esimerkiksi seksuaalirikoksesta tuomituille tarkoitettuun ohjelmaan osallistuneiden vankien määrä kertyy niin hitaasti, että ohjelman vaikutuksia rikosten uusimiseen voitaneen arvioida vasta v. 2005. Ohjelmien merkitys väkivallan kokonaismäärän vähentämisessä on kohtalaisen vähäinen, koska osallistujien määrä on pieni. Toisaalta taas ohjelmalla voidaan vaikuttaa merkittävästikin väkivaltaiseen käyttäytymiseen taipuvaisen henkilön lähiympäristön turvallisuuteen.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa on vain vähän väkivallan tekijöille tarkoitettuja palveluja. Joitakin väkivaltaisille miehille tarkoitettuja palveluita on kuitenkin järjestetty pääasiassa järjestöjen koordinoimana. Tällaisia ovat Espoossa toimiva Lyömätön linja, ensi- ja turvakotien järjestämä Jussi-työ, Helsingin kaupungin alueella toimiva OIVA-projekti, Jyväskylän kriisikeskus Mobilen koordinoima Vaihtoehto väkivallalle -hoitomalli sekä Oulun ensi- ja turvakodin Miehen tie -projekti. Näiden ohjelmien ja hankkeiden vaikuttavuudesta ei ole yksiselitteistä tietoa. Kansainvälisissä arvioinneissa on osoitettu, että miehille tarkoitetut ohjelmat saattavat vähentää väkivaltaisuutta, mutta ongelmana on resurssien hukkakäyttö, sillä keskimäärin puolet ohjelman aloittaneista miehistä jättää ohjelman kesken (Rautava ja Perttu: Tavoitteena uhrin turvallisuus. Stakes 2001). Lisäksi Suomessa toteutettavien ohjelmien volyymi on tällä hetkellä niin pieni, että ne eivät kokonaisuuden tasolla voi tuoda merkittävää ratkaisua itse ongelmaan.

Väkivaltarikosten tapahtumisympäristöön vaikuttaminen

Väkivaltarikoksia voidaan torjua myös tapahtumisympäristöön vaikuttamalla. Tällöin pyritään vaikuttamaan siihen, että rikos on vaikeampi tehdä, rikoksen tekemiseen liittyy suurempia riskejä tai rikoksesta koituu vähemmän hyötyjä. Väkivaltari-

kosten osalta tämä tarkoittaa sitä, että pyritään ennalta vaikuttamaan niihin paikkoihin ja tilanteisiin, joissa väkivaltaa useimmin syntyy.

Väkivaltarikokset ovat erilaisia ja tapahtuvat erilaisissa toimintaympäristöissä. Asiantuntijoiden mukaan väkivaltarikosten päätyyppejä ovat lähisuhdeväkivalta, katuväkivalta, ns. ryyppyporukkaväkivalta, huvipaikoilla tapahtuva väkivalta sekä työpaikkaväkivalta. Oma tyyppinsä on myös ammattimaisesti toimivien rikollisten hyötymistarkoituksessa harjoitettu väkivalta, mutta se on kuitenkin kokonaisuutena erittäin vähäinen osa kaikkea väkivaltaa. Väkivaltatyypeistä erityisesti lähisuhdeväkivalta tapahtuu useimmiten yksityisessä tilassa, jolloin viranomaisten pääasialliset keinot väkivallan ehkäisemiseksi kohdistuvat rikoksen uhriin (avun hakemisen mahdollisuus) sekä rikoksen tekijään (rangaistuksen uhka), joista on kerrottu jo edellä. Sen sijaan viranomaiset voivat vaikuttaa yleisten tilojen turvallisuuteen mm. yleistä järjestystä valvomalla ja alkoholin tarjontaa säätelemällä.

Poliisi ehkäisee ennalta rikoksia sekä valvomalla yleistä järjestystä että saapumalla paikalle hälytystilanteissa. Poliisin resursseista ennalta estävään toimintaan ja hälytystoimintaan käytetään 53 % (Poliisin vuosikertomus 2001). Hälytystilanteissa poliisin keskimääräinen toimintavalmiusaika oli kiireellisesti hoidettavissa A-luokan hälytystehtävissä n. 11 minuuttia. Toimintavalmiusaika vaihtelee merkittävästi maan eri osissa: Helsingissä poliisin toimintavalmiusaika oli v. 2001 keskimäärin 7,8 minuuttia, Länsi-Suomen läänissä 12,8 minuuttia. Koko maassa poliisi oli 11 minuutissa paikalla 70 %:ssa A-luokan tehtävistä.

Yleisten tilojen turvallisuutta on pyritty edistämään myös säätämällä järjestyslaki (612/2003). Lain tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla, saattaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat kiellot koko maassa samoiksi sekä antaa poliisille selkeät säännökset ja toimivalta ns. katuturvallisuuden säilyttämiseksi. Järjestyslaissa mm. kielletään yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen metelöimällä tai uhkaavalla käyttäytymisellä. Järjestyslailla pyritään siis ehkäisemään ennalta tilanteita, joiden seurauksena saattaisi syntyä esim. väkivaltaa. Väkivaltaan taas voidaan puuttua rikoslakia soveltamalla. Esimerkiksi järjestyslaissa kielletty uhkaava käyttäytyminen ei tarkoita rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä laitonta uhkaamista, vaan lievempää toimintaa, joka kuitenkin aiheuttaisi uhatulle pelkoa ja turvattomuuden tunnetta.

Merkittävä väkivallan toimintaympäristöön liittyvä tekijä on alkoholi. Alkoholin kulutuksen määrällä on yhteys useimpiin väkivallan tyyppeihin, niin yleisillä paikoilla tapahtuvaan kuin perheissä tapahtuvaan väkivaltaan. Suuri osa väkivaltatapauksista tapahtuu alkoholin tai muun päihteen vaikutuksen alaisena. Niistä parisuhdeväkivallan tapauksista, jotka naiset itse arvioivat vakavimmiksi, oli mies päihtynyt noin puolessa tapauksista. Niistä vakavimmista parisuhdeväkivallan tapauksista, joissa uhri sai fyysisiä vammoja, oli 2/3:ssa tapauksista mies päihtynyt. (Piispa ja Heinonen 1998). Ensi- ja turvakotien liiton tutkimuksessa perhe- ja lähisuhteissaan väkivaltaa kokeneista todettiin, että noin puolella väkivallan tekijöistä oli alkoholiongelma (Perttu 1998). Vuonna 1998 poliisin selvittämissä rikoksissa tekijä oli humalassa törkeissä pahoinpitelyissä 83 %:ssa, pahoinpitelyissä 75 %:ssa, lievissä pahoinpitelyissä 70 %:ssa ja murhissa tai tapoissa 79 %:ssa tapauksista (Sosiaali- ja terveyskertomus 2000. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000:7).

Vaikka alkoholi tai päihtymys ei sinänsä olekaan väkivallan syy tai aiheuttaja, laskee alkoholi kuitenkin kynnystä väkivallan käyttöön. Näin ollen alkoholi- ja päihdepolitiikka liittyykin kiinteästi myös väkivaltarikosten torjuntaan. Alkoholin saatavuuden lisääntyminen, alkoholin hinnan lasku tai muut alkoholin käyttöä lisäävät tekijät tulevat suurella todennäköisyydellä myös lisäämään väkivaltarikoksia. Virallisessa alkoholipolitiikassa väkivallan yhteyttä alkoholin käyttöön ei kuitenkaan ole juurikaan käsitelty. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön asettaman Alkoholipolitiikka 2000 -työryhmän raportissa väkivalta mainitaan vain kahdessa sitaatissa, mutta ei lainkaan työryhmän varsinaisessa mietinnössä.

Asiantuntijoiden mukaan onnistunut väkivallan tapahtumisympäristöön vaikuttaminen edellyttää usein tarkkaa tilanne- tai paikkasidonnaista analyysia väkivaltatilanteista: esimerkiksi eräs ulkomailla hyvin onnistunut paikallinen väkivallan ehkäisyhanke perustui joukkoliikenteen aikataulujen muutokseen, jolloin ihmiset eivät joutuneet odottamaan torilla baarien sulkeutumisen jälkeen. Tietyssä ravintolassa tai huvipaikassa tapahtuvaa väkivaltaa voitaisiin mahdollisesti vähentää henkilöstöä kouluttamalla tai uudistamalla ravintolatiloja.

Hankkeet ja projektit väkivaltarikosten torjumiseksi

Edellä on jo viitattu useisiin hankkeisiin väkivallan ehkäisemiseksi. Tällaisia ovat viime vuosien aikana olleet Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisypro-

jekti, Poliisin perheväkivalta -hanke, Apua naisille sairaaloissa -projekti sekä Varhainen puuttuminen -hanke.

Stakesin koordinoima naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhanke v. 1998—2002 oli viime vuosien merkittävin erityinen toimenpide väkivallan torjumiseksi. Hankkeen tavoitteena oli tehdä naisiin kohdistuva väkivalta näkyväksi, vahvistaa väkivallan vastaisia asenteita, vähentää väkivallan määrää sekä kehittää ja tehostaa uhreille ja tekijöille kohdistettuja palveluja. Hankkeessa järjestettiin väkivallan ja perheväkivallan ehkäisystä koulutusta, kehitettiin työmenetelmiä, toteutettiin tutkimuksia ja pyrittiin verkostoitumaan sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Hankkeen perusteella oli myös tavoitteena kirjoittaa naisiin kohdistuvan väkivallan kansallinen ehkäisyohjelma.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhanke päättyi maaliskuussa 2003. Hankkeesta tehdyn arvioinnin mukaan valtakunnallisesti projektin suurin merkitys oli väkivallan näkyväksi tekeminen tiedottamisen ja kouluttamisen avulla sekä tietämyksen lisääminen tiettyjen ammattiryhmien keskuudessa (Laine ja Salmela: Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin arviointi. Julkaisematon käsikirjoitus. 17.2.2003). Raportissa arvioidaan, että projektiin osallistuneiden valmius väkivallan tunnistamiseen sekä väkivallan tekijöiden ja uhrien kohtaamiseen parani. Hankkeen eri projekteissa kehiteltiin uusia toimintamalleja, joista suurin osa kohdistui ennaltaehkäisevään työhön, mutta osa myös kriisityöhön ja korjaavaan työhön. Eri ministeriöiden yhteistyö ei sen sijaan täysin onnistunut, sillä ministeriöt eivät osallistuneet hankkeeseen riittävän kattavasti eivätkä sitoutuneet siihen rahallisesti.

Myös poliisilla on ollut erityinen perheväkivaltaan liittyvä hanke. Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti v. 1999 ohjausryhmän, jonka tarkoituksena oli koordinoida poliisin toimia perheväkivallan ehkäisyssä, kehittää poliisitoimintaa perheväkivaltatilanteissa sekä järjestää asianmukainen sisäinen ja ulkoinen tiedotus. Lisäksi ryhmän piti valmistella perheväkivallan ehkäisyyn liittyvä kehittämisohjelma. Kehittämisohjelma valmistui vuoden 2000 lopussa. Ohjelma sisälsi kehittämisehdotuksia, jotka liittyivät poliisin perus- ja jatkokoulutukseen, poliisin toimintatapoihin perheväkivaltatilanteissa sekä poliisin yhteistyöhön viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen, kuten turvakotien ja rikosuhripäivystyksen kanssa.

Apua naisille sairaaloissa -projekti (ANSA) toteutettiin v. 1995—98 ja siinä pyrittiin kehittämään naispuolisten väkivallan uhrien hoitoa. Projektissa oli mukana sairaaloita ja terveyskeskuksen päivystysyksiköitä Helsingistä, Espoosta, Vantaalta, Kuopiosta, Joensuusta ja Mikkelistä. Kuhunkin yksikköön perustettiin moniammatillinen työryhmä. Tavoitteena oli parantaa henkilöstön osaamista väkivallan tunnistamisessa, luoda malli uhrien auttamiseen ja kehittää eri auttajatahojen yhteistyötä.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimassa Varhainen puuttuminen -hankkeessa on pyritty kehittämään moniammatillista yhteistyötä, jolla voitaisiin puuttua nuorten väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Hanke on sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima ja se toteutetaan v. 2001—2004. Hankkeen tarkoituksena on kehittää palvelujärjestelmän kykyä puuttua varhaisessa vaiheessa lasten, nuorten ja perheiden pulmiin ja tukea heitä niissä selviytymisessä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Väkivalta on suomalaisessa yhteiskunnassa laajoja väestöryhmiä koskettava asia. Valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan väkivallan torjunta ei ole valtiollisella, poliittisella ja hallinnollisella tasolla saanut sitä painoarvoa, joka olisi perusteltua ottaen huomioon väkivallan aiheuttamat inhimilliset kärsimykset sekä väkivallan julkiselle palvelujärjestelmälle aiheuttamat rasitukset.

Väkivaltaa tapahtuu erilaisissa tilanteissa, väkivalta kohdistuu eri tavoin eri väestöryhmiin ja väkivallan eri muotojen tehokas torjunta edellyttää erilaisia toimia eri viranomaisilta. Tämän vuoksi väkivaltaa tulee julkisessa päätöksenteossa tarkastella useasta näkökulmasta, eikä väkivaltaa tule rajata vain tietyissä tilanteissa tai tiettyä väestöryhmää koskevaksi ongelmaksi. Esimerkkejä väkivallan käsitteen ja sen torjuntatoimien ahtaasta määrittelystä löytyy helposti. Yksityisellä paikalla tapahtunut pahoinpitely ei ollut ennen vuotta 1995 ri-

kosoikeudellisessa mielessä yhtä vakava asia kuin kadulla tapahtunut. Vuonna 1998 alkanut naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojekti lähestyi aihetta tasa-arvonäkökulmasta, eikä hankkeeseen otettu osalliseksi niitä viranomaisia, jotka muutoin pyrkivät väkivaltarikosten yleisempään torjumiseen.

Väkivallan monipuolisen jäsentämisen lisäksi tärkeätä on myös väkivallan ja sen torjuntatoimien avoin määrittely, sillä erilaisten väkivaltakäsitteiden käyttö johtaa täysin erilaisiin arvioihin väkivaltaongelman laajuudesta. Jos väkivaltaan sisällytetään esim. kiusaaminen henkisenä väkivaltana tai fyysisiä vammoja tuottamaton väkivalta, saamme ongelman laajuudesta täysin eri kuvan kuin tulkitsemalla väkivallan vain vammoja tuottavaksi väkivallaksi. Valtiontilintarkastajat korostavat, että väkivallan torjuntaan käytettävien julkisten resurssien järkevä suuntaaminen ja tehokas käyttö edellyttävät, että väkivallan torjuntaan osallistuvat toimijat ymmärtävät väkivallan ja siihen vaikuttavat tekijät samalla tavalla.

Valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan väkivallan torjunta on Suomessa ollut hajanaista, koordinoimatonta ja lyhytjänteistä. Valtiolla ja kunnilla ei poliisia lukuun ottamatta ole olemassa sellaisia vakiintuneita toimintatapoja tai rahoitus- tai koulutusjärjestelmää, joilla tuettaisiin väkivallan havaitsemista, torjumista, ehkäisemistä ja väkivaltakierteen katkaisemista. Väkivallan vastainen työ on perustunut enemmän yksittäisten toimijoiden yksittäisiin hankkeisiin kuin eri toimijoiden yhteiseen päämäärään ja yhteistyössä toteutettaviin hankkeisiin. Väkivallan torjuntaa on tehty projekteina ja hankkeina, joilla ei ole voitu taata torjuntatyön jatkuvuutta, eikä hankkeissa kehitettyjä malleja ole voitu levittää hankkeiden päätyttyä. Kunnissa väkivallan uhreja ja tekijöitä tukevia palveluja ei ole riittävästi integroitu muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin, ja väkivalta onkin jäänyt kunnallisessa palvelujärjestelmässä toissijaiseksi asiaksi.

Valtiollisessa päätöksenteossa väkivaltaa ei ole vielä riittävästi huomioitu kaikilla sellaisilla politiikkalohkoilla, joilla on yhteys väkivallan määrään. Väkivallan määrään vaikuttaa erityisesti alkoholin kulutus, jonka lisääntyminen lisää väkivaltaa sekä yleisillä paikoilla että yksityisissä tiloissa. Väkivallan torjunta tulisi aiempaa voimakkaammin ottaa yhdeksi alkoholipolitiikan osaksi tai ainakin nykyistä selvemmin huomioida, että alkoholipolitiikalla joka tapauksessa vaikutetaan myös väkivallan määrään ja väkivallan torjuntatyön edellytyksiin.

Kaiken kaikkiaan väkivalta aiheuttaa huomattavia inhimillisiä kärsimyksiä, yhteiskunnallisia kustannuksia ja kuormittaa raskaasti kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiä. Valtiontilintarkastajat katsovat, että valtion tulee ottaa väkivallan vastaisen työn koordinaatiovastuu siten, että työ on pitkäjänteistä ja sitä tehdään eri ministeriöiden yhteistyössä parasta mahdollista asiantuntemusta käyttäen. Kunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää tulee kehittää havaitsemaan väkivalta paremmin ja parantaa toimijoiden yhteistyötä siten, että väkivalta huomioidaan yhtenä ongelmana asiakkaan muiden mahdollisten ongelmien seasta.

Kuntien yhteistyö ja kuntarakenteen muutos

Kunnalla on kaksi perustehtävää. Toisaalta kunta on itsehallinnollisen organisoitumisen perusyksikkö, jolloin se palvelee demokratian toteuttamista. Toisaalta kunta on alueellisen toimivaltamäärityksen perusyksikkö, jolloin kunta palvelee julkisten hallinto- ja palvelutehtävien tehokasta ja tarkoituksenmukaista toimeenpanoa. Kuntien yhteistyö eri muodoissaan vaikuttaa näiden kahden tavoitteen toteutumiseen: Yhteistyö muuttaa sekä palvelutuotannon että itsehallinnollisen toiminnan perusedellytyksiä.

Valtio on pyrkinyt eri tavoin lisäämään kuntien yhteistyötä. Tämän selvityksen tavoitteena onkin arvioida, missä määrin valtion kuntapolitiikalla on onnistuttu edistämään kuntien yhteistyötä ja mihin suuntaan kuntapolitiikkaa tulisi kuntien yhteistyön edistämisen osalta edelleen kehittää. Selvityksessä luodaan yleiskuva kuntien yhteistyön muodoista, niiden yleisyydestä sekä valtion kuntapolitiikan tavoitteista ja toimenpiteistä kuntien yhteistyön edistämiseksi. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti seitsemän toiminnon osalta, minkälaisia tavoitteita eri ministeriöt ovat kuntien yhteistyölle asettaneet, miten ministeriöt ovat ohjanneet kuntia yhteistyöhön ja missä määrin kunnat tekevät yhteistyötä kyseisten toimintojen järjestämisessä. Lopuksi esitetään arvio ja kehittämisehdotukset hallituksen kuntapolitiikasta kuntien yhteistyön edistämisen osalta.

Kuntarakenne ja kuntayhteistyön muodot

Suomen nykyinen kuntarakenne — kuntien määrä, koko ja sijainti — on hyvin heterogeeninen. Asukasluvultaan suurin kunta on yli 2 000 kertaa suurempi kuin pienin kunta ja pinta-alaltaan laajin kunta yli 2 000 kertaa laajempi kuin pienin kunta. Asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat usein pinta-alaltaan suppeita, pinta-alaltaan laajimmat kunnat puolestaan ovat asukasluvultaan kohtalaisen pieniä. Myös muut kuntarakenteeseen liittyvät maantieteellis-rakenteelliset erot ovat suuria. Esimerkiksi kuntien logistinen ja talousmaantieteellinen asema sekä fyysinen aluerakenne vaihtelevat runsaasti.

Nykyinen kuntarakenne pohjautuu 1800-luvun puolivälissä toimineisiin seurakuntiin ja kaupunkeihin. Suomessa ei ole missään vaiheessa, päinvastoin kuin muissa Pohjoismaissa, toteutettu laajempaa kuntareformia, jolla kuntien määrää olisi vähennetty ja kuntakokoa suurennettu. Kuntarakenne onkin muuttunut lähinnä vapaehtoisuuteen perustuvilla kuntaliitoksilla. Viidenkymmenen viime vuoden aikana kuntien määrä on vähentynyt noin sadalla eli n. 20 %:lla (v. 1955 kuntia oli 547, v. 2003 446).

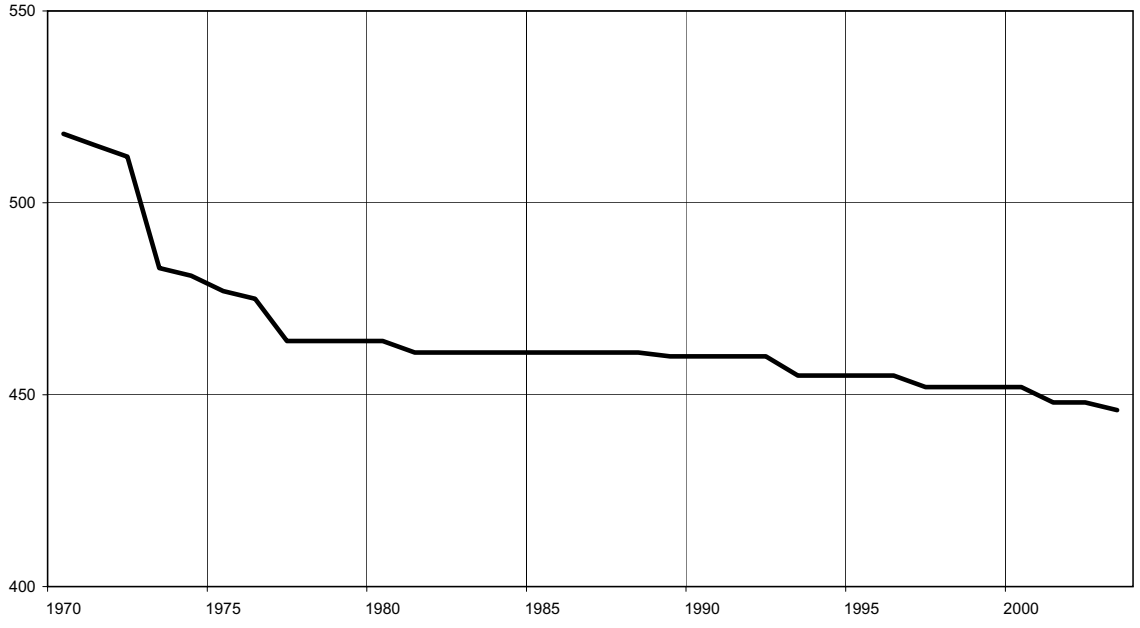
Kuntien tehtäväala on Suomessa laaja ja suurin osa tehtävistä on lakisääteisiä. Laaja tehtäväala ja kuntien kokoerot merkitsevät, että kuntien toimintaedellytykset tehtäviensä hoitamiseen saattavat vaihdella suuresti. Kansalaisten yhdenvertaisuus kuitenkin edellyttäisi, että lakisääteiset tehtävät tuotettaisiin kaikissa kunnissa samanlaatuisina. Tämä korostaa kuntien yhteistyön tarvetta.

Kunnat voivat tehdä yhteistyötä eri tavoin. Kattavin ja pysyvin yhteistyömuoto on tietenkin kuntien yhdistyminen. Muista pysyvämmistä yhteistyömuodoista merkittävin on joko pakolliseen tai vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva kuntayhtymä. Kunta voi sopimukseen perustuen antaa sille säädetyn tehtävän toisen kunnan hoidettavaksi. Kunnat voivat myös sopia, että kunnan toimielin tai viranhaltija toimii yhteisesti hoidettavissa asioissa toisenkin kunnan toimielimenä tai viranhaltijana.

Kuntien yhdistyminen

Kuntien yhdistymistä ja kuntajaon muuttamista säätelee kuntajakolaki (1196/1997). Lain tavoitteena on, että kuntajakoa kehitetään kuntien alueellista eheyttä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta edistävällä tavalla. Kuntajaon muuttamisen edellytyksenä on, että muutos edistää alueen asukkaiden palveluiden järjestämistä, parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita ja elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai edistää kuntien toimintakykyä ja toimintojen taloudellisuutta. Kuntien yhdistymisen osalta edellytyksenä myös on, että kunnan valtuusto ei vastusta yhdistymistä.

Kuntien määrä v. 1970—2003



Kuntien yhdistymisen voi laittaa vireille kunnanvaltuusto tai kunnan asukkaat, jos muutosta haluavia on yli 20 % äänioikeutetusta väestöstä. Myös sisäasiainministeriöllä on aloiteoikeus kuntien yhdistymiseen. Oikeus on kuitenkin lähinnä muodollinen, sillä kuntien yhdistyminen edellyttää joka tapauksessa kunnanvaltuustojen hyväksyntää. Käytännössä kuntaliitosten vireillepano on nykyisen lain mukaan kuntien ratkaisuvallassa. Kuntien tahdon vastaiset kuntajaon muutospäätökset olisikin pääasiallisesti tehtävä eduskunnan säätämällä lailla.

Kuntien yhdistymisiä on viime vuosikymmeninä tapahtunut melko vähän. 1950—1960-luvulla kuntien määrä väheni vielä 2—3 kunnalla vuodessa, mutta 1970-luvun lopulta lähtien väheneminen on ollut hidasta. Viimeisten 20 vuoden aikana kuntien määrä on vähentynyt keskimäärin alle yhdellä vuodessa (461 kuntaa v. 1983, 446 kuntaa v. 2003). Tällä hetkellä käynnissä olevien yhdistymisprosessien ja -selvitysten toteutuminen merkitsisi arviolta 12 kunnan vähenemistä vuoteen 2006 mennessä. Sisäasiainministeriö on kuitenkin arvioinut, että v. 2010 kuntia on 410, jos kuntajaotuksen muuttamisprosessit ja muuttamiseen liittyvät ehdot ja tuet säilyvät nykyisen kaltaisina.

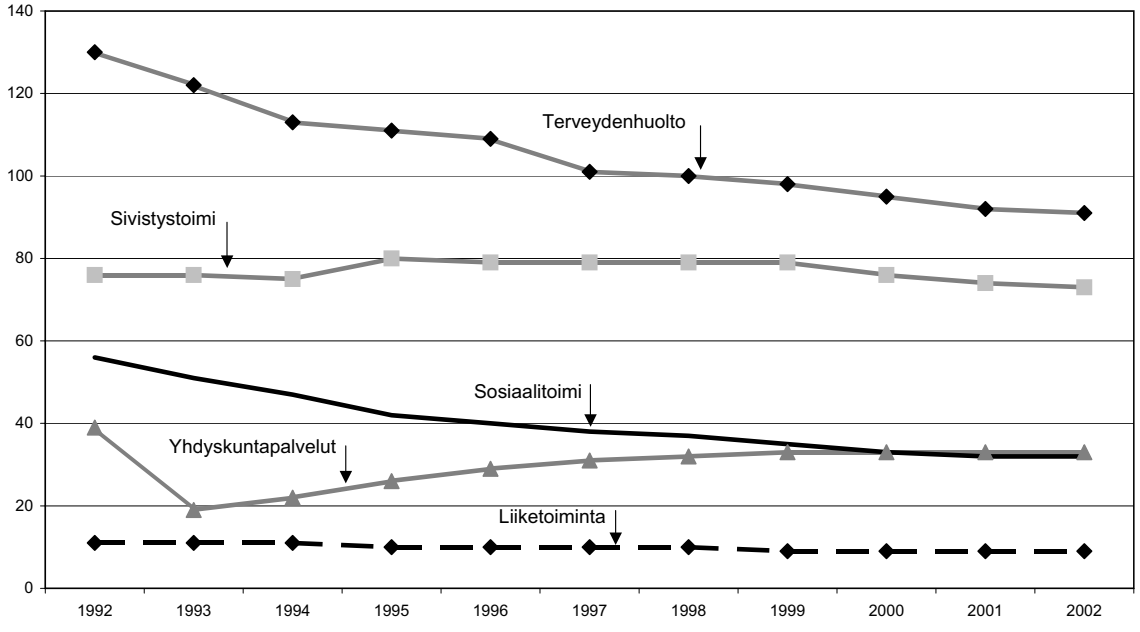
Valtio on kannustanut kuntia yhdistymään tarjoamalla 1970-luvulta lähtien valtion yhdistymisavustuksia. Avustuksilla on korvattu yhdistymisestä aiheutuvia poikkeuksellisia kustannuksia tai tulojen vähennyksiä. Avustuksen suuruus määräytyy muutoksen kohteena olevien kuntien asukaslukujen perusteella siten, että pienten kuntien avustus on asukasta kohti suurin. Vuosien 1990—2002 aikana valtio on maksanut yhdistymisavustuksia ja kuntajakoselvityksiä keskimäärin 4,2 milj. € vuodessa. Vuoden 2002 alusta yhdistymisavustussäännöksiä muutettiin kannustavammiksi: Avustuskatto pidennettiin ja lakiin lisättiin uutena tukimuotona investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Tukea voi myöntää elinkeinoelämän, yhdyskuntarakentamisen ja ympäristönsuojelun investointeihin sekä opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin.

Kuntayhtymät

Kuntayhtymä on toiminnan volyymilla mitaten merkittävin kuntien yhteistyön pysyvistä muodoista. Kuntayhtymän toimintatavoista ja rahoituksesta säädetään kuntalain (365/1995) 10. luvussa.

Kuntayhtymät perustuvat joko pakolliseen tai vapaaehtoiseen jäsenyyteen. Pakolliseen jäsenyyteen perustuvia kuntayhtymiä ovat erikoissairaanhoitolain (1062/1989) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaiset kuntayhtymät sekä alueiden kehittämislain (602/2002) mukaiset kuntayhtymäksi organisoidut maakuntien liitot. Tällaisia pakollisia kuntayhtymiä oli v.

Kuntayhtymien määrä v. 1992—2002



2000 yhteensä 55. Vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuvat kuntayhtymät voivat hoitaa sekä kunnan lakisääteisiä että kuntien vapaaehtoisesti ottamia tehtäviä. Yleisimpiä vapaaehtoisia kuntayhtymiä ovat kansanterveystyön kuntayhtymät ja ammattikoulukuntayhtymät.

Kuntayhtymien määrä väheni v. 1992—2002 noin neljänneksellä 312:stä 238:aan, mikä ilmenee edellisen sivun kaaviosta. Erityisesti on purettu kansanterveystyön terveyskeskuskuntayhtymiä sekä tiettyjä sosiaalipalveluita kuten päihdehuoltoa tai perheneuvontaa tuottavia kuntayhtymiä. Purkautuneista kansanterveystyön kuntayhtymistä valtaosa on ollut kahden kunnan omistamia. Purkautuneisiin kansanterveystyön kuntayhtymiin kuuluneet kunnat ovat asukasluvultaan melko pieniä: niiden asukaslukujen mediaani oli 3800 ja keskiarvo 5300 (v. 2002 kaikkien kuntien asukaslukujen mediaani oli 4 700 ja keskiarvo 11 700 asukasta) Asiantuntija-arvion mukaan purkautumisiin ovat vaikuttaneet kunnissa tapahtunut sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistäminen sekä kuntayhtymään kuuluvien kuntien epätasainen valtasuhde.

Muista kuntayhtymätyypeistä opetustoimen kuntayhtymien määrä on pysynyt melko vakaana. Vapaaehtoisilla kuntayhtymillä onkin edelleen keskeinen rooli erityisesti ammatillisen koulutuksen järjestämisessä. Yhdyskuntapalveluissa kuntayhtymien määrä on 1990-luvun alun melko jyrkän vähenemisen jälkeen noussut. Liiketoimintaa harjoittavien kuntayhtymien määrä on vähäinen.

Kuntayhtymien väheneminen ei sinänsä kerro suoraan kuntayhteistyön vähenemisestä. Sisäasiainministeriön arvion mukaan kuntayhtymien määrän väheneminen johtuu osittain siitä, että sektorikohtaisiin erityistehtäviin erikoistuneita kuntayhtymiä on purettu ja niiden tehtäviä on liitetty muihin kuntayhtymiin. Kuntayhtymien toiminnan volyymi menoilla mitattuna onkin viiden viime vuoden hieman kasvanut. Vuonna 2001 kuntayhtymien menot olivat yhteensä 6,1 mrd. €, jossa oli reaalista nousua vuodesta 1997 n. 7 %. Menoista n. 75 % aiheutuu sosiaali- ja terveystoimesta ja n. 20 % opetus- ja kulttuuritoimesta.

Kuntien muu yhteistyö

Kuntalaki antaa kunnille laajan mahdollisuuden yhteistyön harjoittamiseen myös muuten kuin kuntayhtymissä. Yhteistyön yksinkertaisin muoto on solmia kuntalain 76 § 1 momentissa mainittu kuntien välinen sopimus. Sopimuksella kunta voi siirtää osan tehtävistään toisen kunnan hoidettavaksi tai sitten antaa kunnalle laissa säädetyn tehtävän virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Sopimuksenvaraisen yhteistyön etu kuntayhtymään verrattuna on hallinnollinen yksinkertaisuus ja edullisuus. Tällainen yhteistyö voidaan organisoida joustavasti, ja siihen liittyy yleensä vähemmän yhteistoiminnan järjestämisen hallinnollisia kustannuksia kuin kuntayhtymämalliin. Yleisin kuntien yhteistyömuoto lienee kuitenkin kuntien viranhaltijoiden epäviralliset yhteistyöryhmät ja -kokoukset, joilla ei ole muodollista päätösvaltaa. Muita yhteistyön muotoja ovat kuntien yhteistoiminta yhdistyksissä, säätiöissä, osuuskunnissa ja osakeyhtiöissä tai palvelujen hankinta ostopalvelusopimuksilla.

Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien yhteistyö on lisääntynyt useimmilla kunnan toimialoilla, ja kunta-alan tulevaisuusbarometrien (Kivelä ja Mannermaa 1999, Kivelä 2000, Suomen Kuntaliitto) mukaan yhteistyö lisääntyy myös tulevaisuudessa. Yleisintä yhteistyön arvioidaan olevan elinkeinopolitiikassa, edunvalvonnassa sekä aluepoliittisten ohjelmien ja projektien toteuttamisessa. Harvinaisempaa kuntien yhteistyö on yhdyskuntatekniikan ja asumisen järjestämisessä sekä perus- ja erityisryhmien sosiaalipalveluissa. Myös hallintopalveluissa kuten talous- ja henkilöstöhallinnossa, kiinteistöhallinnossa ja ruokahuollossa on yhteistyö tähän asti ollut varsin vähäistä.

Kuntien sopimusperäisestä yhteistyöstä ei ole tarkkoja selvityksiä. Kuntien käyttötaloudesta kerättyjen tietojen perusteella yhteistyö on kuitenkin ollut vähäistä. Tilastokeskuksen käyttötaloudesta kerätyn tilaston mukaan vuonna 2001 kuntien käyttökustannukset olivat n. 22,6 mrd. € ja samana vuonna kunnilla oli toisista kunnista saatuja myyntituloja 111 milj. €. Palvelujen ja tarvikkeiden ostaminen toisista kunnista on siis erittäin vähäistä, sillä myynnin arvo on vain n. 0,5 % käyttökustannuksista. Huomionarvoista kuitenkin on, että yhteistyön todellinen tarve on erityisesti pienissä kunnissa, kun taas toiminnan kokonaiskuluista merkittävä osa muodostuu suurista kunnista. Kuntayhtymien huomioiminen muuttaa tilannetta hieman. Kunnat ostivat kuntayhtymiltä palveluita n. 3,7 mrd. €:lla, mikä on n. 16 % käyttökustannuksista. Huomattava osa ostoista kuntayhtymiltä on erikoissairaanhoidon palveluita.

Valtion toimet kuntien yhteistyön edistämiseksi

Kunta-asioita hoitaa valtionhallinnossa usea ministeriö. Sisäasiainministeriöllä on yleisvastuu kuntia koskevasta lainsäädännöstä, kuntatalouteen liittyvistä tehtävistä sekä kuntien ja valtion yhteistyön kehittämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö huolehtivat kunnallisten perus-

palvelujen ja niitä koskevan lainsäädännön kehittämisestä sekä palveluihin liittyvistä valtionosuuksista. Ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö vastaavat kuntien infrastruktuuritehtävien ja niitä koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja täytäntöönpanosta. Kunnallisista verokysymyksistä, kuten yhteisövero-osuuksien laskemisesta, vastaa valtiovarainministeriö. Oikeusministeriön vastuulla on kunnallista vaali- ja kansanäänestysmenettelyä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja valmistelu.

Kuntien yhteistyön lisääminen on ollut valtion selvä tavoite. Tämä on näkynyt sekä valtion kuntapolitiikassa että eri ministeriöiden kuntiin kohdistamassa toimialaohjauksessa. Tarvetta kuntien yhteistyön lisäämiseksi on perusteltu sillä, että ilman yhteistyötä erityisesti pienet kunnat eivät pysty järjestämään lakisääteisiä palveluita riittävän yhdenmukaisesti. Perusteena on esitetty myös, että yhteistyö ja palvelujen tuottaminen suuremmissa yksiköissä parantaa toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta. Edelleen kuntien yhteistyö on katsottu tärkeäksi toiminnan laadun kannalta: Tiettyjen palveluiden tuottaminen tai hallintomenettelyjen hoitaminen edellyttää ammattitaitoa, joka voi kehittyä vain suorittamalla kyseistä toimintoa riittävän usein ja säännöllisesti. Yhteistyön on katsottu olevan tärkeätä myös kuntaa ympäröivän seutukunnan, maakunnan tai alueen kokonaismenestyksen vuoksi. Tavoitteena on ollut koota aluekeskuksiin elinkeinoelämän, oppilaitosten ja kuntien osaamista, jonka avulla ja eri toimijoiden yhteistyönä syntyy taloudellisesti ja toiminnallisesti elinkelpoisia alueita ja seutuja.

Valtio on ohjannut kuntia yhteistyöhön sekä sisäasiainministeriön johdolla kuntapoliittisin keinoin että toimialakohtaisesti eri ministeriöiden omilla hallinnonaloilla. Kuntapolitiikassa on painotettu seutu- ja maakuntapohjaisia kehittämishankkeita, jollaisia ovat erityisesti seutukuntien tukihanke ja Kainuun maakuntahallintokokeilu. Lisäksi sisäasiainministeriön johtama aluekeskusohjelma sisältää paljon kuntien yhteistyötä lisääviä elementtejä. Eri ministeriöt ovat omilla toimialoillaan käyttäneet hyvin erityyppisiä keinoja ohjatakseen kuntia yhteistyöhön.

Seuraavassa esitetään lyhyt katsaus siihen, missä määrin seutuhanke, maakuntahallintokokeilu sekä osaamis- ja aluekeskusohjelmat näyttävät edistäneen kuntien yhteistyötä. Tämän jälkeen tarkastellaan lyhyesti seitsemän eri toiminnon osalta, minkälaisia tavoitteita eri ministeriöt ovat kuntien yhteistyölle asettaneet ja miten ministeriöt ovat pyrkineet ohjaamaan kuntia yhteistyön lisäämiseen. Tarkasteltavat toiminnot ovat asuntotoimi, elinkeinotoimi, lukio-opetuksen järjestäminen, maatalousyrittäjien lomituspalvelut, pelastustoimi, vanhusten laitoshoito sekä vesihuolto. Samalla esitetään, missä määrin kunnat tekevät yhteistyötä kyseisten toimintojen järjestämisessä.

Seutukuntien tukihanke

Seutukuntien tukihankkeen tavoitteena on tukea ja edistää kuntien vapaaehtoista seutukunnissa tapahtuvaa yhteistyötä. Yhteistyöllä tavoitellaan parempaa julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua, menestyksellisempää elinkeinopolitiikkaa sekä maankäytön suunnittelun ja ympäristöhuollon tehostamista.

Tukihankkeeseen valittiin 8 seutukuntaa, joissa on yhteensä 57 kuntaa (13 % Suomen kunnista). Hanke asetettiin v. 2000, kuntien ja seutukuntien yhteistyökokeilut toteutetaan käytännössä v. 2002—2004 ja hanke päättyy v. 2005. Valtion roolina on kerätä hankkeesta tietoa sekä reagoida kokeilualueilta saatuihin kokemuksiin mm. muuttamalla yhteistyön esteenä mahdollisesti olevia säännöksiä. Varsinaisia seutukuntia tukevat toimenpiteet perustuvat kuntien ja seutukuntien tekemiin ehdotuksiin. Eri seutukunnissa onkin vireillä erilaisia hankkeita seudullisen yhteistyön lisäämiseksi. Esimerkiksi Oulun seudulla pyritään kehittämään seudullista elinkeinopolitiikkaa, yleiskaavaa, tietoyhteiskuntaa, ympäristöyhteistyötä sekä liikennejärjestelmiä. Hämeenlinnan seudulla pyritään seudulliseen yhteistyöhön muun muassa kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen palveluissa, nuorisotyössä, katujen ja teiden kunnossapidossa, rakennus- ja ympäristövalvonnassa sekä kiinteistönpidossa.

Hanketta varten säädettiin laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002). Laissa annettiin kokeiluseuduille mahdollisuus luoda uudentyyppinen seudullinen, julkisoikeudellinen toimielin, jolle siirrettäisiin kuntien päätösvaltaa. Seuraavassa taulukossa on esitetty toiminnot, jotka kokeiluseutukunnat voivat siirtää seudulliselle toimielimelle, sekä niiden seutukuntien osuus, jotka todella ovat ottaneet yhteistyömuodot käyttöön. Kuten taulukosta ilmenee, yksikään seuduista ei ole jakanut yhteisöveroa seudullisesti ja vain neljännes seuduista on ryhtynyt yhteisen yleiskaavan laatimiseen. Näitä kahta toimintoa voitaneen pitää mainituista toiminnoista merkittävimpinä. Kaiken kaikkiaan kokeiluseutukunnissa seudulliselle elimelle siirrettiin noin puolet lain mahdollistamista tehtävistä.

Seudulliselle toimielimelle mahdollisesti siirrettävät tehtävät	Osuus tehtävän siirtäneistä seutukunnista, (n=8)
	%
Yhteisöveron seudullinen jakaminen	0
Yhteinen yleiskaava	25
Osallistuminen eräisiin lupahallinnon päätöksiin	50
Joukkoliikenteen palvelusuunnitelma	50
Osallistuminen maakunnan liiton päätöksentekoon	75
Lausunto investointien valtion-osuudesta	75
Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma	75
Osallistuminen TE-keskusten päätöksentekoon	88
Lausunnon antaminen valtion viranomaisessa vireillä olevaan asiaan	88
Keskimäärin	56

Seutukuntien tukihankkeeseen osallistuvat seutukunnat eivät siis ole ottaneet käyttöön kaikkia hankkeen tarjoamia mahdollisuuksia. Seutuhankkeesta tehdyn väliarvioinnin mukaan (Airaksinen ja Haveri: Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Tampereen yliopisto 2002) hankkeessa ei ole alunperinkään onnistuttu käyttämään sellaisia keinoja, jotka parhaiten olisivat edistäneet seutuyhteistyön kehittymistä. Arvioinnissa hankkeen keinoja kritisoitiin liian hallinnollisiksi ja lainsäädäntöön keskittyviksi. Yhteistyön syventämistä kehittävien keinojen katsottiin myös olevan vähäisiä suhteessa hankkeen tavoitteisiin. Arvioinnin mukaan kokeiluseutujen yhteistyön ongelmana eivät ole olleet lainsäädännölliset tai yhteistyön muodolliset ongelmat, sillä kuntien yhteistyölle on jo kuntalain pohjalta laajat ja joustavat mahdollisuudet. Sen sijaan yhteistyön suurimpia esteitä ovat olleet kielteiset asenteet yhteistyöhön, luutuneet toimintamallit ja pelko oman aseman menettämisestä.

Seutuyhteistyön tukihankkeen kanssa samanaikaisesti on ollut käynnissä Kuntaliiton koordinoima Aktiivisesti kohti seutustrategioiden toteuttamista -hanke (AKSESTRA), jonka tavoitteena on myös lisätä kuntien vapaaehtoista seudullista yhteistyötä. Hankkeessa tuetaan kohdeseutujen seutustrategioiden laadintaa. Hankkeessa on mukana kahdeksan kohdeseutua ja yhteensä 41 kuntaa. Hankkeen varsinaiset tukitoimet toteutetaan seutukuntien omien aloitteiden ja ehdotusten pohjalta v. 2002—2004. Tukitoimia ovat informaatiotuotanto, konsultointi ja arviointi. Informaatiotuotannolla pyritään saamaan kuntien käyttöön alue- ja kuntatalotta koskevaa tietoa, indikaattoreita ja analyyseja, joita kunnat voivat käyttää seudullisen kehittämisen ja strategisen suunnittelun välineenä. Konsultoinnin tarkoituksena on avustaa seudun menestysstrategian laatimisessa ja tukea tarvittavaa muutosta. Arvioinnissa taas pyritään oppimaan seutuyhteistyön kokemuksista, löytämään seudullisen toiminnan parhaita käytäntöjä ja siirtämään seutuyhteistyön tietotaitoa koko kuntakentän käyttöön. Hanke on vielä kesken, eikä sen tuloksia siten voida arvioida.

Kainuun hallintokokeilu

Kainuun hallintokokeilu on v. 2003—2012 toteutettava hanke, jossa Kainuun maakuntatason hallinto huolehtii pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä, maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja maakunnan alueen kehittämisestä. Kokeiluun osallistuu yhdeksän kuntaa: Kajaani, Kuhmo, Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi ja Vuolijoki. Alueella on n. 84 400 asukasta. Maakunnan kunnista Vaala jäi kokeilun ulkopuolelle.

Kainuun hallintokokeilun tavoitteena on turvata Kainuun kuntien järjestämät palvelut sekä parantaa maakunnan edunvalvontaa ja alueen kehittämistyötä. Tavoitteena on myös saada valtakunnallisesti tietoa maakuntatason hallinnon toimivuudesta ja vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kokeilun taustalla olevat ongelmat liittyvät erityisesti Kainuun kuntien heikkoon taloudelliseen tilaan, alueen väestön ikääntymiseen ja korkeaan työttömyyteen.

Maakunnalle osoitetuissa tehtävissä ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu maakuntavaltuusto sekä valtuuston valitsema maakuntahallitus. Maakuntajohtajan valitsee maakuntavaltuusto valtuuston toimikaudeksi. Varsinainen toiminta järjestetään kolmessa maakuntavaltuuston alaisessa kuntayhtymässä: sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä, opetustoimen palvelut koulutuskuntayhtymässä ja aluekehitysviranomaisen tehtävät maakunnan liitossa (Kainuun liitto).

Terveydenhuollossa maakunta vastaa erikoissairaanhoidosta, perusterveydenhuollosta ja osasta ympäristöterveydenhuoltoa. Sosiaalihuollossa maakunta vastaa osasta kehitysvammaisten erityishuollon tehtäviä, päihdehuollosta, lastensuojelutehtävistä, lastenvalvojan tehtävistä, kasvatus- ja perheneuvolatoiminnasta sekä vanhusten laitos-

huollosta. Opetustoimessa maakunta toimii lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjänä. Kehittämistehtävistä maakunnalle kuuluu myös päätösvalta Euroopan yhteisön rakennerahastovarojen ja niiden vastinrahoituksen sekä kansallisen kehittämisrahoituksen suuntaamisesta. Valtion talousarviossa Kainuun kehittämisen kannalta merkittävä kansallinen rahoitus kootaan yhdelle momentille.

Maakuntahallintokokeilussa on kiinnostavaa erityisesti se, että kuntien yhteistyön lisääntyminen ei vie päätöksentekoa kauemmas kansalaisesta, koska palvelut tuottavat kuntayhtymät ovat vaaleilla valitun maakuntavaltuuston alaisia. Samalla kunnat säilyvät itsenäisinä toimijoina, vaikkakin niiden palvelutehtävät supistuvat merkittävästi. Laki Kainuun hallintokokeilusta tuli voimaan 1.6.2003 ja kokeilu jatkuu vuoden 2012 loppuun. Kokeilun onnistumista ei vielä ole mahdollista arvioida.

Aluekeskusohjelma

Aluekeskusohjelma on valtion aluepolitiikan väline, jolla pyritään tasapainottamaan alueellista kehitystä. Ohjelman tavoitteena on tukea erikokoisten kaupunkiseutujen kehittymistä vahvoiksi aluekeskuksiksi. Aluekeskusohjelman varsinainen ohjelmatyö toteutetaan v. 2002—2006. Vuonna 2002 ohjelmaa toteutettiin 34 alueella, joilla ohjelmaan osallistui yhteensä 274 kuntaa (62 % kaikista kunnista). Ohjelmaan osallistuvien kuntien väestömäärä oli v. 2002 yhteensä 3,3 miljoonaa (64 % koko maan väestöstä). Vuoden 2003 lopussa päätetään uudestaan ohjelmassa jatkavista ja uusina mukaan otettavista alueista.

Ohjelmaa koordinoi sisäasiainministeriö, mutta ohjelman toteuttaminen perustuu eri ministeriöiden, valtion aluehallintoviranomaisten, maakuntien liittojen ja kuntien keskinäiseen kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Käytännössä ohjelmaa on toteutettu kokoamalla alueen kunnat, yritykset, oppilaitokset, tutkimusyksiköt ja kansalaisjärjestöt yhteistyöhön. Yhteistyön tuotoksena pitäisi syntyä alueen ominaisiin vahvuuksiin perustuvia kehittämistavoitteita ja toimenpiteitä, jotka voivat olla esim. yhteistyötä elinkeinojen kehittämisessä tai kuntien yhteistä palvelutuotantoa. Ohjelman lähtökohtana onkin, että alueiden tulisi olla toiminnallisesti luontevia ja perustua työssäkäyntiin, asumiseen sekä palvelujen tuottamiseen ja kysyntään.

Aluekeskusohjelman varsinainen sisältö syntyy siis paikallisesta yhteistyöstä. Myös ohjelman toteuttamisesta vastaavat alueelliset toimijat. Paikallisesti ohjelmatyö on voitu organisoida kuntien yhteiseen seudulliseen organisaatioon, esim. elinkeino- tai kehittämisyhtiöön tai kuntayhtymään. Toinen vaihtoehto on, että ohjelmaa toteuttavat alueiden keskuskaupungit kuntien keskinäisen sopimuksen perusteella. Valtion rooli aluekeskusohjelman toteuttamisessa on rahoittava ja koordinoiva. Valtio voi korvata enintään 50 % ohjelman koordinoinnista ja toteutuksesta aiheutuvista kustannuksista alueilla. Vuoden 2003 talousarviossa aluekeskusten kehittämiseen ja kaupunkipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen varattiin 7,2 milj. €.

Aluekeskusohjelmaa on arvioitu koko ohjelman suunnittelun ja toteuttamisen ajan. Arvioinnin mukaan toteutuneilla aluekeskusohjelmilla on hyvin erilainen rooli eri alueilla. Pienemmillä alueilla ohjelmalle on annettu erilaisia kehittämisponnistuksia kokoava rooli, kun taas suuremmilla kaupunkiseuduilla ohjelma on saattanut jäädä pikemminkin yhdeksi lisäresurssiksi muiden joukossa. Arvioinnin mukaan ohjelma on kuitenkin käynnistänyt seudullista kehittämistyötä, jossa alueen toimijat ovat yhdessä pohtineet seudun kehittämisen suuntaa ja löytäneet yhteisiä näkemyksiä kehittämisen strategioiksi. Joillain alueilla on ohjelman puitteissa myös pystytty laajentamaan yhteistyön sisältöä elinkeinotoimen kehittämisestä yhteistyöhön varsinaisessa kunnallisessa palvelutuotannossa. (AKO-katsaukset 1—3/2002 ja 1/2003. Aluekeskusohjelman tiedotuslehti, sisäasiainministeriö.) Myös Suomen Kuntaliiton arvion mukaan aluekeskusohjelma on tällä hetkellä voimakkaimmin seudullista yhteistyötä edistävä ohjelma.

Kuntien yhteistyö eri hallinnonaloilla

Edellä esitettiin katsaus niihin toimiin, joilla valtio on kunta- ja aluepolitiikalla pyrkinyt yleisesti lisäämään kuntien yhteistyötä. Tämän lisäksi kuntien yhteistyötä on edistetty eri hallinnonaloilla hyvin eri tavoin. Seuraavassa luodaan katsaus siihen, minkälaisia tavoitteita kuntien yhteistyölle on eri hallinnonaloilla asetettu ja miten eri ministeriöt ovat pyrkineet vaikuttamaan kuntien yhteistyöhön. Tarkoituksena oli saada vertailevaa tietoa siitä, minkälaisilla välineillä ja menetelmillä eri ministeriöt ovat pyrkineet vaikuttamaan kuntien yhteistyöhön ja missä määrin kunnilla on yhteistyötä eri hallinnonaloilla. Selvitykseen valittiin seitsemän toimintoa kuuden ministeriön hallinnonalalta: asuntotoimi (ympäristöministeriö), elinkeinotoimi (kauppa- ja teollisuusministeriö), lomituspalvelut (sosiaali- ja terveysministeriö), lukio-opetus (opetusministeriö), pelastustoimi (sisäasiainministeriö), vanhusten laitoshoito (vastuuministeriönä sosiaali- ja terveysministeriö) ja vesihuolto (maa- ja metsätalousministeriö).

Kustakin toiminnosta selvitettiin, miten paljon ministeriö on painottanut kuntien yhteistyön merkitystä, mitä keinoja ministeriö on käyttänyt kuntien yhteistyön edistämiseksi ja missä määrin kunnat todella toimivat yhteistyössä. Kysymyksiin vastattiin käyttämällä lähteinä asiantuntijahaastatteluita, virallisjulkaisuja, tilastoja ja tutkimuksia.

Lisäksi 20:een heikon taloustilanteen omaavan kuntaan tehtiin kysely, jossa selvitettiin, missä määrin nämä kunnat jo tekevät yhteistyötä asuntotoimen, elinkeinotoimen, lukio-opetuksen, vanhusten laitoshoidon sekä vesihuollon osalta. Kyselyn taustahypoteesina oli se, että heikon taloustilanteen kunnissa yhteistyömahdollisuuksia on jo laajasti otettu käyttöön. Kuntien taloustilanne arvioitiin niiden vuosikatteen perusteella. Kyselyn kunnat valittiin ensin poimimalla kaikki ne kunnat, joiden vuosikate oli negatiivinen sekä v. 2000 että 2001. Näistä kunnista valittiin sitten alueellisin perustein 20: Tarkoituksena oli valita kuntia eri puolilta maata ja välttää naapurikuntien valintaa. Valitut 20 kuntaa sijaitsivat 11:n maakunnan alueella. Kunnista kaksi sijaitsi Lapin läänissä, kaksi Oulun, viisi Itä-Suomen, kaksi Etelä-Suomen ja yhdeksän Länsi-Suomen läänissä. Kaikki kunnat olivat väestöltään pieniä. Keskimääräinen asukasluku oli n. 2 000 ja asukaslukujen mediaani alle 1 800, kun koko maassa kuntien keskimääräinen asukasluku on yli 11 000 ja mediaani n. 4 600 asukasta. Kyselylomakkeita lähetettiin yhteensä 120 (20 kuntaa, 6 toimintoa) ja vastauksia saatiin 91. Vastausprosentti oli 76.

Vanhusten laitoshoito

Laitoshoito on tarkoitettu vanhuksille, joille ei voida enää järjestää heidän tarvitsemaansa hoitoa kotona tai palveluasunnossa. Laitospalveluita järjestetään vanhainkodeissa, terveyskeskusten vuodeosastoilla sekä erikoissairaanhoidon yksiköissä. Vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastojen pitkäaikaishoidossa oli vuoden 2001 lopussa n. 31 000 yli 65-vuotiasta (Kunnallistilasto 3/2003).

Sosiaali- ja terveysministeriö ei asettanut kuntien yhteistyötä vanhusten laitoshoidon järjestämisessä merkittäväksi tavoitteeksi 1990-luvulla. Sen sijaan ministeriö on pyrkinyt ohjaamaan kuntia vanhustenhuollon palvelurakenteen kehittämiseen ja kuntien sisällä tapahtuvaan eri toimialojen väliseen yhteistyöhön. Yhteistyötä kunnissa on pyritty lisäämään myös vanhusten eri palvelumuotojen välillä, jotta esim. vanhustenhuollon palveluketju laitoshoidon, palveluasumisen ja kotiin annettavien palvelujen välillä toimisi hyvin.

Käytännössä kunnilla onkin ollut melko vähän yhteistyötä erityisesti vanhainkotihoidon järjestämisessä, sillä vanhainkotikuntayhtymiä on vain n. 20. Toisaalta yli sadassa kunnassa ei enää ole omaa vanhainkotia, eikä laitospalveluita välttämättä tarjota lainkaan. Yhteistyötä terveyskeskusten vuodeosastohoidossa on enemmän: Vuonna 2000 terveyskeskuskuntayhtymiä oli 75 ja niissä yhteensä 252 jäsenkuntaa. Yhteistyön vähyys näkyy myös kuntien toimintamenoissa. Vuoden 2001 kunnallistilaston mukaan vanhusten laitospalvelujen toimintamenot olivat n. 676 milj. €. Tästä summasta kuntien myyntitulot toisilta kunnilta olivat vain n. 3 milj. € eli alle 0,5 % laitoshoidon toimintamenoista.

2000-luvun ensimmäisinä vuosina kuntien yhteistyö vanhusten laitoshoidon järjestämisessä on kuitenkin nostettu tavoitteeksi. Selvimmin yhteistyön tarve on tuotu esiin kansallisen terveysprojektin yhteydessä, jonka raportissa esitetään, että vanhusten ympärivuorokautista laitoshoitoa vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla sekä dementiapotilaiden ympärivuorokautisia palveluja voidaan tuottaa seutukunnallisena yhteistyönä. Terveyskeskusten toimintaedellytyksiä taas tulisi parantaa kokoamalla ne alueelliset olosuhteet huomioiden seudullisesti 20 000—30 000 asukkaan väestöpohjalla yhteistyössä toimiviksi kokonaisuuksiksi (Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. STM:n työryhmämuistio 2002:3).

Ministeriö on edistänyt yhteistyötä myös kehittämishankkeilla. Kansalliseen terveyshankkeeseen liittyen sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut vuodesta 2002 lähtien kehittämismääräraha, jolla se on voinut tukea seudullisia hankkeita. Rahoitettavien hankkeiden yhtenä painopisteenä on ollut hankkeet perusterveydenhuollon ja vanhustenhuollon laitospalvelujen ja avohoidon seudulliseksi järjestämiseksi. Vuoden 2003 keväällä ministeriössä olikin käsittelyssä kaksi vanhustenhuoltoon liittyvää hakemusta, joista toisessa oli pyrkimys kehittää verkostoa laitoshuollon seudullisen yhteistyön kehittämiseksi.

Myös kansallisessa sosiaalialan kehittämisprojektissa korostetaan kuntien yhteistyön tärkeyttä, mutta painotus on erityisosaamista vaativissa sekä pienille asiakasryhmille tarkoitetuissa sosiaalipalveluissa. Vanhusten laitoshoidon osalta kehittämishankkeessa painotetaan palvelurakenteen kehittämistä edelleen avohuoltopainotteisemmaksi ja kotiin annettavien palveluiden lisäämistä. Lisäksi korostetaan, että terveydenhuollon yksikköjen käyttöä vanhusten pitkäaikaishoidossa tulisi vähentää ja korvata tätä sosiaalitoimen vastuulla olevilla hoivatyyppisillä palvelumuodoilla (STM työryhmämuistioita 2003:11).

Kuntien yhteistyö vanhusten laitoshoidossa ei siis ennen aivan viime vuosia ole ollut sosiaali- ja terveysministeriön merkittävä tavoite. Tämän vuoksi voidaankin sanoa, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole systemaattisesti käyttänyt mitään erityistä ohjauskeinoa ohjatakseen kuntia läheisempään yhteistyöhön vanhusten laitoshoidon järjestämisessä. Viime vuosina on tosin tuettu kehittämishankkeita, joissa tavoitteena on seudullisen yhteistyön lisääminen.

Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien yhteistyöstä saatavat hyödyt liittyvät lähinnä järkevään palvelurakenteeseen ja hoidon laatuun. Kokoamalla useamman kunnan voimavarat yhteen voidaan vanhustenhuollon palvelurakenne ml. laitoshuolto toteuttaa järkevämmin. Erityisesti terveyskeskuksissa hoidettavien vanhusten osalta hoitopaikka on usein epätarkoituksenmukainen: Useimmat vanhukset eivät tarvitse lääkärien tai sairaanhoitajien akuutteja palveluita, vaan tuettua asumista sekä hoitoa, ruokaa ja hyvää kohtelua. Huomionarvoista on myös, että arviolta 60 %:lla laitoshoidossa olevista vanhuksista on jonkinlainen dementiadiagnoosi. Useimmille dementiapotilaille terveyskeskuksen vuodeosasto on hoitopaikkana epätarkoituksenmukainen. Tätä kautta yhteistyön syventäminen liittyy myös laitospalvelun laatuun.

Tämän selvityksen yhteydessä tehty kysely tukee havaintoa melko vähäisestä yhteistyöstä vanhusten laitoshoidossa. Puolet kyselyyn vastanneista kunnista järjesti vanhainkotihoidon itse, ja niiden yhteistyö muiden kuntien kanssa oli vähäinen. Toisaalta joka kolmannella kyselyyn vastanneella kunnalla oli joko yhteinen vanhainkoti toisten kuntien kanssa tai kunnat ostivat palvelut naapurikuntien vanhainkodeista. Mielenkiintoista kuntien vastauksissa oli, että kaikki kunnat ilmoittivat yhteistyön määrän pysyneen suunnilleen samana viiden viime vuoden aikana, eikä yhteistyön lisäämistä ollut kunnissa myöskään suunnitteilla.

Lukio-opetus

Kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville lapsille. Lisäksi kunta voi järjestää toisen asteen koulutukseen kuuluvaa lukiokoulutusta. Lukiokoulutuksen järjestäminen on luvanvaraista, ja luvan siihen myöntää opetusministeriö. Kuntien lisäksi lukiokoulutusta voivat järjestää kuntayhtymät ja yksityiset yhteisöt tai säätiöt.

Lukiokoulutusta antavia oppilaitoksia oli v. 2001 yhteensä 483. Lukiokoulutuksesta kunnat järjestivät n. 91 %. Opetushallituksen tilastojen mukaan v. 2002 opiskelijoita oli päivälukioissa n. 115 000 ja ilta- ja etäopetuksessa n. 16 000. Keskimäärin lukiossa oli 250 oppilasta ja 15 opettajaa. Lukio-opetuksen käyttökustannukset kunnille ovat vuosittain n. 510 milj. €.

Opetusministeriö on pyrkinyt edistämään kuntien yhteistyötä lukiokoulutuksen järjestämisessä lainsäädännöllä, kehittämishankkeilla ja informaatio-ohjauksella. Lainsäädännöllinen keino yhteistyön edistämiseksi on v. 1998 uudistettuun lukiolakiin (629/1998) kirjattu ns. yhteistyövelvoite, jonka mukaan koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että se, miten laajalla alueella alueellista yhteistyötä pitää tehdä, riippuu paikallisista olosuhteista kuten oppilaitosten sijainnista ja kulkuyhteyksistä. Jos lukio esim. sijaitsee etäällä muista oppilaitoksista, voi yhteistyö jäädä vähäiseksi.

Yhteistyötä on pyritty lisäämään myös kehittämishankkeilla, joista tärkeimmät ovat Opetushallituksen etälukioprojekti ja virtuaalikouluhanke. Etälukioprojektin tavoitteena on ollut parantaa lukiokoulutuksen saavutettavuutta siten, että etälukiossa on mahdollista suorittaa koko lukio tai yksittäisiä kursseja omaan opiskelutahtiin ja asuinpaikasta riippumatta. Virtuaalikouluhankkeessa taas on pyritty kehittämään lukioiden yhteistyötä luomalla uusia menetelmiä opettamiseen ja oppimiseen tietoverkkojen avulla. Lukiokoulutuksen osalta v. 2001—2002 käynnissä oli yhteensä 31 virtuaalikouluhanketta.

Kolmas tapa yhteistyön lisäämiseen on ollut informaatio-ohjaus. Opetusministeriö on esim. aluekehittämisstrategiassaan korostanut seutuyhteistyön tärkeyttä toisen asteen koulutuksen järjestämisessä (Aluekehittämisstrategia vuosina 2003—2013. Opetusministeriö 2002). Opetusministeriön ja Opetushallituksen edustajien mukaan sekä ministeriö että Opetushallitus ovat nostaneet kuntien yhteistyön esiin toistuvasti esim. erilaisissa tiedotteissa ja koulutustilaisuuksissa. Ministeriö aikoo myös lisätä vuoden 2003 aikana uusittaviin lukio-opetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin ohjeeksi sen, että opetussuunnitelman tulee sisältää katsaus alueella tehtävään yhteistyöhön.

Kuntien yhteistyöstä lukio-opetuksen järjestämisessä ei ole selviä tilastoja tai tutkimuksia. Asiantuntija-arvioiden mukaan yhteistyö on kuitenkin viime vuosina selvästi lisääntynyt. Organisatorisesti yhteistyötä on vähän, sillä lukiokoulutusta järjestäviä kuntayhtymiä on tiettävästi vain kolme, joista yksi toimii Kainuun maakuntahallintokokeilussa ja vastaa koko maakunnan toisen asteen koulutuksen

järjestämisestä. Huomionarvoista kuitenkin on, että Opetushallituksen tilastojen mukaan n. 20 % lukio-opiskelijoista opiskelee muualla kuin kotikunnassaan. Käytännössä siis kaikki kunnat eivät järjestä lukio-opetusta, mutta eivät myöskään ole yhteistyössä naapurikuntien kanssa opetuksen järjestämiseksi.

Muut yhteistyön muodot vaihtelevat. Joissain kunnissa yhteistyössä on lähdetty opetustoimen poliittiselta ja hallinnolliselta tasolta, toisissa taas yhteistyön kehittäminen on jätetty enemmänkin lukioiden sisälle. Vaikka yhteistyö on lisääntynyt, yhteistyötä voitaisiin vielä lisätä huomattavasti. Mahdollisia yhteistyön muotoja ovat mm. yhteiset kokoukset opetussuunnitelmista, yhteiset kurssit (opettaja kiertää, oppilaat kiertävät tai etälukio), opettajien täydennyskoulutus, oppilashuolto, yhteiset tilat tai yhteinen opetusmateriaali.

Kuntayhteistyöllä on pyritty varmistamaan lähinnä lukiokoulutuksen saatavuus, opetuksen laatu ja opiskelijoiden valinnanmahdollisuudet. Yhteistyön edistämisellä on siis ollut selvä koulutuspoliittinen tausta, ja yhteistyön tuoma taloudellinen hyöty on ollut selvästi taka-alalla. Eduskunnan sivistysvaliokunta totesikin hallituksen esityksestä lukiolaiksi antamassaan mietinnössä (SiVM 3/1998 vp), että koulutuksen järjestäjien yhteistyön päämääränä ei tule olla taloudellisuus vaan laatu ja kattava lukioverkko ja sekä mahdollisuus yksilöllisiin opintoratkaisuihin.

Yhteistyön suurimpana rakenteellisena esteenä asiantuntijat pitävät opetustoimen valtionosuusjärjestelmää, joka ei kannusta koulutuksen järjestäjiä yhteistyöhön. Rahoitusta myönnetään vain opiskelijan kotilukiolle, vaikka yhteistyön edistämisen kannalta korvausta tulisi maksaa joustavasti esim. suoritettujen opintoviikkojen tai kurssien mukaan. Muita yhteistyön esteitä ovat pitkät etäisyydet, kuntien välisten sopimusmallien vähäisyys ja virkaehtosopimuksen tiukkuus. Virtuaalikoulu yhteistyön välineenä on alkutekijöissään: Koulujen tietotekninen infrastruktuuri ei vielä ole kunnossa virtuaalikoulun toteuttamiseksi.

Tämän selvityksen yhteydessä 20 kunnalle tehdyn kyselyn perusteella merkittävin huomio lukio-opetuksen osalta oli, että kyselyyn vastanneista kunnista kaksi kolmesta ei järjestä lukio-opetusta, vaan opiskelijat hakeutuvat lukioon naapurikuntiin. Näillä kunnilla ei ollut yhteistyötä lukio-opetusta järjestävien naapurikuntien kanssa, eikä yhteistyön lisääminen ole myöskään suunnitteilla. Sen sijaan niissä kyselyyn vastanneissa kunnissa, joissa oli oma lukio, yhteistyö muiden kuntien kanssa oli viime vuosina lisääntynyt. Yhteistyön odotettiin myös tulevaisuudessa lisääntyvän. Esimerkkeinä yhteistyön lisääntymisestä olivat kunnan lukion siirtyminen koulutuskuntayhtymälle ja lukion verkostoituminen kolmentoista lähialueen lukion kanssa. Yhden kunnan lukio toimi sekä alueen etälukioverkostossa, valtakunnallisessa etälukioverkostossa sekä pienten lukioiden verkostossa, joissa kehitetään mm. yhteistä opetustarjontaa. Yhteistyömuodoista käytössä on ollut esim. yhteinen kurssitarjonnan suunnittelu, yhteinen opettaja tietyissä aineissa, yhteinen opettajien täydennyskoulutus sekä yhteishankinnat.

Vesihuolto

Vesihuolto tarkoittaa tässä vesihuoltolain (119/2001) määritelmän mukaisesti vedenhankintaa ja viemäröintiä eli veden toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä. Vesihuollon järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä. Valtion viranomaisista vesihuollosta vastaavat maa- ja metsätalousministeriö, Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset.

Vesihuoltolaissa kunnan viranomaistehtävät on erotettu vesihuoltolaitosten palvelutehtävistä. Viranomaistehtävänä on huolehtia vesihuollon järjestämisestä, jos suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristölliset syyt tätä edellyttävät. Käytännössä kunnan tulee varmistua siitä, että sen alueella toimivien vesihuoltolaitosten toiminta-alueet kattavat kaikki vesihuollon kannalta tarpeelliset alueet. Varsinaiset vesihuoltopalvelut järjestää vesihuoltolaitos, joka voi olla kunnan virastomuotoinen yksikkö, kunnan liikelaitos, yksityisoikeudellinen yhtiö tai osuuskunta. Toisena kunnan viranomaistehtävänä on vesihuollon kehittäminen. Kunnan tulee laatia vesihuollon kehittämissuunnitelma ja pitää se ajan tasalla. Suunnitelmaa laadittaessa kunnan tulee olla yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö on pitänyt kuntien yhteistyötä ja sen lisäämistä vesihuollossa tärkeänä. Yhteistyön lisäämistarvetta on perusteltu pohjaveden käytön lisäämisellä sekä vesihuoltolaitosten toimintavarmuuden ja poikkeusolojen vedenhankinnan turvaamisella. Haastatellut asiantuntijat korostivat yhteistyön tarvetta vesihuollon laatuun liittyen. Euroopan unionin viime vuosien direktiivit ovat merkinneet uusia, tiukempia vaatimuksia juomavesien laadulle ja jätevesille, ja vesihuollon pienten toimijoiden saaminen osaksi suurempia kokonaisuuksia ja ammattimaista toimintaa on edellytys laatuvaatimuksiin vastaamiselle. Suuremman yksikkökoon yhteys vesihuollon taloudel-

lisuuteen on sen sijaan epäselvempi. Vesihuoltolaitosten taloudellisesta tilasta tehdyn selvityksen (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 6/2001) mukaan vesihuoltolaitoksen koko vaikuttaa kustannustasoon vasta aivan pienimmissä laitoksissa, alle 2 500 asukasta palvelevissa laitoksissa. Sen sijaan monet alle 10 000 asukasta palvelevat vesihuoltolaitokset pystyivät tuottamaan palvelut jopa edullisemmin kuin suurten kaupunkien laitokset. Selvityksen mukaan tämä saattaa tosin johtua pienempien laitosten alemmasta laatutasosta. Toinen syy alempaan kustannustasoon voi olla, että pienemmille laitoksille on myönnetty suhteessa enemmän investointiavustuksia, jotka pienentävät näiden pääomamenoja.

Merkittävin keino kuntien yhteistyön edistämiseksi on ollut vesihuoltolaissa kunnille asetettu yhteistyövelvoite. Kuntien tulee osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun ja niiden on oltava riittävässä yhteistyössä muiden kuntien kanssa laatiessaan vesihuollon kehittämissuunnitelmia. Alueellinen yleissuunnittelu tarkoittaa käytännössä sitä, että alueelliset ympäristökeskukset kokoavat alueen kunnat yhteen tekemään yhteisen alueellisen suunnitelman siitä, miten vesihuoltoa alueella tulisi kehittää.

Vesihuoltolaki sisältää myös epäsuoria kannustimia yhteistyöhön. Lakia sovelletaan aiempaa pienempiin vesihuoltolaitoksiin, ja se edellyttää laitoksilta aiempaa tiukempaa tiedottamisvelvoitetta, kuluttajansuojalainsäädännön huomioimista ja maksupolitiikkaa. Nämä velvoitteet kannustavat pieniä vesilaitoksia liittymään suurempiin.

Valtio on vaikuttanut kuntien yhteistyöhön myös ns. valtion vesihuoltotöinä. Valtion vesihuoltotyöt ovat olleet alueellisesti tärkeitä vesihuoltohankkeita, joissa valtionosuus kustannuksista on ollut n. 50 %. Toteutetut hankkeet ovat olleet pitkälti kuntien välisiä yhteishankkeita, joissa on esim. rakennettu kunnat yhdistäviä runkoputkia poikkeustilanteisiin varautumiseksi. Töiden vaikutus kuntien yhteistyön määrään on kuitenkin kokonaisuutena ollut vähäinen.

Vesihuollosta tehtyjen selvitysten mukaan kuntien yhteistyö on lisääntynyt kymmenen viime vuoden kuluessa, mutta runsasta yhteistyö ei ole (ks. esim. Pietilä ja Seppälä: Vesihuollon alueellinen operointi. Tampereen teknillinen korkeakoulu 2002). Vesi- ja viemärilaitosrekisterin mukaan Suomessa oli v. 2001 yhteensä 1 359 vesilaitosta ja 644 viemärilaitosta — siis noin kolme vesilaitosta jokaista kuntaa kohden. Samana vuonna kuntien omistamia tukkuvesiyhtiöitä oli 17, kuntien omistamia vesihuoltoyhtiöitä 3 ja kuntayhtymiä 6. Vedenjakelun määrällä mitattuna yhteistyö on tosin suurempaa, sillä suurin tukkuvesiyhtiö Pääkaupunkiseudun Vesi Oy johtaa Päijänteestä vettä lähes miljoonalle pääkaupunkiseudun asukkaalle.

Tämän selvityksen yhteydessä kahdellekymmenelle kunnalle tehty kysely vesihuollon yhteistyöstä tukee havaintoja vesihuollon organisatorisesta hajautuneisuudesta. Kyselyyn vastanneilla kunnilla oli vain vähän yhteisiä organisaatioita. Lähes jokaisella kunnalla on oma vesilaitos, joka toimii vain oman kunnan alueella. Vesihuollon kehittämissuunnitelmien teossa yhteistyötä oli kuitenkin syntynyt: Joka toinen kunta oli tehnyt tai oli tekemässä vesihuoltolain mukaista vesihuollon kehittämissuunnitelmaa alueelliselta tai seudulliselta pohjalta. Kaiken kaikkiaan vesihuollon yhteistyö vaikutti olevan vielä alkutaipaleellaan: Yhteistyöhankkeita ja yhteisiä suunnitelmia on jo toteutettu, mutta laajempien, ylikunnallisten vesihuoltolaitosten perustaminen on vielä keskusteluasteella.

Asuntotoimi

Kunnan asuntotoimella tarkoitetaan tässä kunnassa tapahtuvaa lähinnä asuntoasiain suunnittelua, kunnan toimintaa Valtion asuntorahaston myöntämien lainojen kohteiden valinnassa, kuntien omistamien asuntoyhtiöiden omistajapolitiikkaa sekä vuokra-asuntojen asukasvalintaa. Valtion viranomaisilla tarkoitetaan tässä sekä ympäristöministeriötä että Valtion asuntorahastoa.

Valtio on jo pitkään 1980—90-luvun vaihteesta pyrkinyt edistämään kuntien yhteistyötä asuntoasioissa. Yhteistyön hyötynä nähdään toimivampi yhdyskuntarakenne, sillä pitkäjänteinen asuntosuunnittelu edistää taloudellista yhdyskuntarakennetta, joka on asumisen, työssä käymisen ja liikenteen suhteen järkevä. Koska asuntomarkkina-alueet ylittävät kuntarajat, tulisi asuntoasioita suunnitella ylikunnallisina.

Ympäristöministeriö onkin omalta osaltaan pyrkinyt edistämään kuntien yhteistyötä mm. myöntämällä asiantuntija-apua ja kehittämisrahaa kuntien yhteishankkeisiin. Esimerkki tällaisesta on ollut ministeriön osallistuminen suunnitellun Saimaan kaupungin asuntostrategian valmisteluun. Merkittävin yksittäinen yhteistoimintamuoto on kuitenkin ollut valtion ja 11 pääkaupunkiseudun kunnan välinen tavoitteellinen sopimus, ns. Helsingin seudun yhteistoiminta-asiakirja. Asiakirjassa esitetään tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia pääkaupunkiseudun maankäytön, asuntotuotannon ja asuntopolitiikan parantamiseksi. Yhtenä tavoitteena esitetään, että seudulla voidaan tuottaa n. 13 000 asuntoa vuosittain. Keinoina taas ovat mm. rakennus-

kelpoisen maan tarjonnan lisääminen sekä tonttihintojen ja rakennuskustannusten nousun hillitseminen. Yhteistoiminta-asiakirjassa todetaan myös, että asumisen, maankäytön ja liikenteen suunnittelun seudullista yhteistyötä lisätään, sillä seudun kehittäminen edellyttää maakuntaliittojen rajat ylittävää tarkastelua. Tämän vuoksi asiakirjassa luvataan selvittää, miten maakuntakaava-alueiden aluerajauksista Helsingin seudun kehittämiselle aiheutuvia haittoja voidaan vähentää.

Asuntotoimessa toteutuneista muista kuntien yhteistyömuodoista merkittävimpiä on kuntien yhteiset lainoitusesitykset Valtion asuntorahastolle arava- ja korkotukilainoiksi. Tällainen yhdeksän kunnan yhteinen lainoitusesitys on ollut käytössä mm. Jyväskylän seudulla. Yhteisiä lainoitusesityksiä on Kuopion, Joensuun, Kouvolan, Hämeenlinnan ja Porin seuduilta. Yhteistyö on lisääntynyt vähitellen.

Huolimatta mainituista merkittävistäkin yhteistyöhankkeista, on asiantuntijoiden mukaan erityisesti pienempien kuntien kohdalla asuntotoimen yhteistyötä melko vähän. Seudullisia asunto-ohjelmia on tehty joitakin ja ylikunnallisia vuokrataloyhtiöitä on vain muutamia. Asukasvalinnan valvonta on lähes täysin kunnallista, eikä yhteisiä asuntosihteereitä ole. Pohjois-Suomessa on Kemijärven kaupungin aloitteesta virinnyt kuntien välistä yhteistyötä tyhjistä aravavuokra-asunnoista aiheutuvien ongelmien korjaamiseksi.

Myös tämän selvityksen yhteydessä tehdyn kyselyn tulokset osoittavat kuntien asuntotoimen yhteistyön olevan erittäin vähäistä. Vain 13 % vastanneista kunnista ilmoitti jonkinlaisesta asuntotoimen yhteistyöstä naapurikuntien kanssa. Yhdessä kunnista oli kuuden kunnan yhteinen energianeuvoja, ja lisäksi kunnan tekninen toimi oli mukana hankintarenkaassa, joka kilpailuttaa ja suorittaa yhteishankintoja. Kunnassa oli myös valmisteilla yhteisen rakennusvalvonnan järjestäminen naapurikunnan kanssa. Toinen yhteistyötä tekevä kunta oli mukana yhdeksän kunnan sopimusyhteistyössä, jonka ydin oli yhteinen lainoitusesitys asuntorahastolle sekä yhteinen asuntolainojen myöntämisvaltuus. Merkittävää yhteistyön lisäämistä asuntotoimessa ei ole näköpiirissä, sillä kyselyyn vastanneista kunnista vain joka viidennellä oli suunnitelmia yhteistyön lisäämiseksi. Kaikista kyselyssä tarkastelluista viidestä toiminnosta juuri asuntotoimessa sekä toteutunut kuntayhteistyö ja että suunnitelmat yhteistyön lisäämiseksi olivat selvästi vähäisimpiä.

Asuntotoimen yhteistyön mahdollisuuksia heikentää se, että asuntotoimen hallinnosta on kunnissa vähennetty voimakkaasti henkilöstöä ja useissa kunnissa asuntotointa hoidetaan sivutoimisesti. Lisäksi noin neljännekseen kunnista rakennetaan hyvin vähän eikä niihin myönnetä lainkaan asuntorahaston lainoja. Tämä heikentää yhteistyön mahdollisuuksia siksi, että kunnissa yhteistyön lähtökohtana on pidetty nimenomaan uustuotantoa, eikä niinkään olemassa olevan asuntokannan ylläpitoa ja omistajapolitiikan kehittämistä.

Elinkeinotoimi

Elinkeinotoimi kuuluu kunnan yleiseen toimialaan, eikä sen harjoittaminen ole kunnille pakollista. Lainsäädännössä ei ole erityisiä normeja, joilla kuntien elinkeinotointa säänneltäisiin, mutta useimmissa kunnissa kuitenkin harjoitetaan jonkinlaista elinkeinoelämän edistämistä. Elinkeinotoimella tarkoitetaan niitä toimia, joilla kunta pyrkii vahvistamaan ja kehittämään alueensa elinkeinopohjaa, huolehtimaan elinkeinopohjan uudistumisesta sekä luomaan toimintaympäristön, jossa elinkeinoelämä ja yritykset voivat tuloksellisesti toimia. Käytännössä tällaisia toimia ovat mm. yritysneuvonta, yrityshautomotoiminta, alueen markkinointi yrityksille, pääomasijoittaminen ja yrityskiinteistöjen hallinta.

Valtionhallinnossa elinkeinopolitiikka kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan. Elinkeinopolitiikkaa toteutetaan esim. tukemalla yritysten teknologista kehittymistä ja kansainvälistymistä, parantamalla yritysten rahoitusympäristöä ja pyrkimällä kilpailupolitiikalla markkinoiden tehokkaaseen toimintaan. Valtion elinkeinopolitiikkaa toteutetaan pääasiassa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Tärkeimmät alueelliset toimijat ovat TE-keskukset, jotka toteuttavat valtakunnallista elinkeinopolitiikkaa omilla alueillaan. Valtion elinkeinopolitiikalla ja sitä toteuttavilla viranomaisilla ei ole suoraa yhteyttä kuntien elinkeinotoimeen. Yhteys kuntatasoon onkin välillinen ja toteutuu esim. TE-keskusten ja maakuntien liittojen yhteistyönä tai sellaisten hankkeiden kautta, jossa sekä valtionhallinto että yksittäiset kunnat ovat muiden muassa osallisina.

Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole asettanut selviä tavoitteita kuntien yhteistyön lisäämiselle, eikä kuntien yhteistyön lisääminen sinänsä ole noussut kovinkaan korkealle elinkeinopolitiikan suunnitelmissa. Selkeä syy tähän on se, että valtion elinkeinopolitiikassa yksittäinen kunta on vain harvoin varsinaisen toiminnan, tuen tai ohjauksen kohteena. Kuntia useammin kumppaneina ovat tietenkin yritykset, mutta myös tutkimus- ja kehittämislaitokset sekä alueelliset toimijat. Valtiollista

elinkeinopolitiikkaa ei harjoitetakaan kuntakohtaisesti, vaan valtakunnallisina tai alueellisina ohjelmina, jolloin peruskunnat voivat olla mukana lähinnä alueellisten yhteistyöelintensä kautta.

Vaikka kuntien yhteistyön lisääminen ei ole ollut elinkeinopolitiikan erityisenä painopisteenä, on valtio kuitenkin pyrkinyt lisäämään kuntien yhteistyötä elinkeinopolitiikassa. Aluekeskusohjelman pyrkimyksenä on nimenomaan tuoda alueen eri toimijat — kunnat, yritykset, oppilaitokset, tutkimusyksiköt ja kansalaisjärjestöt — yhteistyöhön, jonka tuloksena pitäisi syntyä mm. alueen elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Vuoden 2002 alusta on ollut käynnissä kauppa- ja teollisuusministeriön koordinoima Seudulliset yrityspalvelut -hanke. Hankkeen tavoitteena on saada aikaan seudullisia yritysneuvonnan palvelupisteitä, vähentää päällekkäisiä palveluita ja parantaa palvelun laatua. Konkreettisena tavoitteena hankkeella on, että vuoteen 2007 mennessä syntyisi vähintään 50 seudullista yrityspalvelupistettä erityisesti pieniin ja keskisuuriin seutukuntiin. Ministeriö on myös pyrkinyt ohjaamaan kuntia seutukunnallisten elinkeinostrategioiden laatimiseen erilaisten koulutustilaisuuksien ja muun informaation levittämisen kautta.

Kuntien elinkeinotointa harjoitetaan hyvin erilaisten yhteisömuotojen kautta. Tällaisia ovat mm. osakeyhtiöt, yhdistykset, säätiöt, kuntayhtymät, sopimuspohjaiset organisaatiot tai projektit. Kuntaliiton v. 2002 tekemän kyselyn perusteella Suomessa olisi runsaat 160 erimuotoista elinkeinotoimen kehittämis- tai yritysten neuvontaorganisaatioita. Yleisin yrityspalvelun toteuttamismuoto oli osakeyhtiö. (Sinikallio ja Huovinen: Kyselytutkimus kuntaomisteisten ja kuntarahoitteisesti toimivien kehittämisorganisaatioiden toiminnasta 2002. Muistio. www. kuntaliitto.fi).

Asiantuntija-arvioiden mukaan eri toiminnoista juuri elinkeinotoimessa kuntien yhteistyö on pisimmälle kehittynyttä. Tästä kertoo myös se, että mainittuun Kuntaliiton kyselyyn vastanneista elinkeinotoimen 88 kehittämisorganisaatioista n. 60 % toimi seudullisesti. Yhteistyön lisääntymisestä puolestaan kertoo se, että kyseisistä seudullista yhteistyötä tekevistä organisaatioista yli puolet oli perustettu vuoden 1995 jälkeen.

Kuntien yhteistyön kohtuullisen suuresta määrästä ja yhteistyön lisääntymisestä huolimatta on yhteistyö asiantuntija-arvioiden mukaan vielä alkutaipaleellaan. Elinkeinotoimen toteuttajayhteisöjen toiminta tai rooli ei ole vakiintunut. Selvityksissä on viitattu myös siihen, että elinkeinotoimen seudullisuuden alta paistavat edelleenkin lyhyen tähtäimen ja oman kunnan yhteisöveron tuoton maksimointiin liittyvät motiivit, jotka saattavat olla ristiriidassa pitkän tähtäimen kestävän elinkeinopolitiikan harjoittamisen kanssa.

Elinkeinotoimen seudullinen kehittyminen näkyi myös tämän selvityksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä, sillä tarkastelluista toiminnoista oli kuntien yhteistyö kaikkein pisimmälle organisoitua juuri elinkeinotoimessa. Neljä viidestä vastanneesta kunnasta oli järjestänyt ainakin jokin osan elinkeinotoimestaan muiden kuntien kanssa yhteiseen organisaatioon, esim. kuntayhtymään, osakeyhtiöön tai yrityspalvelukeskukseen. Kunnilla saattoi myös olla yhteinen elinkeinoasiamies tai ostopalvelusopimus seutukunnan yrityspalvelukeskuksen kanssa. Joka toinen kunta ilmoitti lisäksi, että elinkeinotoimen yhteistyö on edelleen merkittävästi syvenemässä. Toteuttamis- tai suunnitteluasteella olevia yhteistyöhankkeita olivat esim. seudullisen yritysneuvonnan palvelupisteen perustaminen, seudullisen elinkeinoyhtiön perustaminen ja sen sijoittaminen TE-keskuksen etäpisteen yhteyteen sekä perustettavan seudullisen elinkeinoyhtiön liiketoimintasuunnitelman valmistelu.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelut

Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen tarkoitus on tarjota maatalousyrittäjälle mahdollisuus pitää vuosilomaa ja saada sijaisapua esim. sairauden vuoksi. Lomaoikeus perustuu maatalousyrittäjien lomituspalvelulakiin (1231/1996). Lomituspalvelujen toteuttamista ohjaa ja johtaa sosiaali- ja terveysministeriö, mutta varsinaisessa toimeenpanovastuussa on Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela). Käytännössä lomituspalvelut järjestävät kuitenkin ne kunnat, jotka ovat tehneet Melan kanssa ns. toimeksiantosopimuksen lomituksen järjestämisestä oman kunnan tai yhden tai useamman muun kunnan alueella. Valtio korvaa lomituksen käyttökustannukset kustannusperusteisesti ja täysimääräisesti. Korvaukset maksetaan Melalle, joka välittää ne edelleen kunnille. Lomituspalvelujen kustannukset valtiolle olivat v. 2000 n. 160 milj. €.

Lomituspalvelut eivät kuulu kunnan lakisääteisiin tehtäviin, sillä vastuu lomituksen järjestämisestä siirtyi kunnilta Melalle vuoden 2000 alusta. Muutos toteutettiin lomituspalvelulain uudistuksella v. 1996 ja käytännössä vastuun siirto kunnilta Melalle toteutettiin asteittain v. 1997—2000. Vaikka lomitus ei siis enää kunnille kuulukaan, käsitellään tässä lomituspalveluja kuitenkin kuntien yhteistyön näkökulmasta, sillä lomituspalvelujen hallintorakenteen kehitys muodostaa vertailukohdan muille toiminnoille.

Lomituspalvelujen hallintojärjestelmän uudistamiseen ja lomituksen järjestämisvastuun poistamiseen kunnilta vaikuttivat hallintojärjestelmän huono toimivuus ja lomituksen kustannusten kasvu. 1990-luvun alussa lomituksen keskushallintotehtävät oli siirretty lakkautetulta sosiaalihallitukselta sosiaali- ja terveysministeriölle, jolle niiden katsottiin sopivan huonosti. Lääninhallitukset puolestaan eivät pystyneet täysipainoisesti hoitamaan aluehallinnon tehtäviään muiden toimiensa ohessa. Kunnissa toimiva lomituksen paikallishallinto oli pirstoutunut liian pieniksi ja epälaadukkaasti toimiviksi yksiköiksi. Toisena tekijänä muutoksen taustalla oli 1990-luvun alkupuolella esitetyt julkisen sektorin säästötavoitteet. Lomituspalvelujen kustannuksia pyrittiin voimakkaasti karsimaan tehostamalla toimintaa sekä ehtoja lomituspalvelujen saamiseksi. Lomituspalvelulain uudistuksessa muutettiin sekä etuuksien määriä että lomituspalvelujärjestelmän hallintomallia ja toimintatapoja. Muutoksella uskottiin saatavan kymmenien miljoonien eurojen säästöt (HE 190/1996 vp).

Lain uudistamisen jälkeen on paikallisyksikköjen määrä vähentynytkin voimakkaasti. Vuonna 1996 lomitusta järjestäviä kuntia oli 411. Lain siirtymäkautena v. 1997—99 paikallisyksikköjen määrä väheni n. 340:een eli 17 %. Vuonna 2000, jolloin Mela sai täyden vastuun lomituspalvelujen toimeenpanosta, paikallisyksikköjen määrä väheni edelleen 248:aan. Vuoden 2004 alusta paikallisyksikköjä yhdistetään suuremmiksi alueiksi siten, että yksikköjä on 120. Lomitusta järjestäviä kuntia on siis vain 29 % vuoden 1996 määrästä, vaikka lomituspalveluja tarjotaan yhä n. 420 kunnan alueella.

Paikallisyksikköjen vähentäminen on ollut mahdollista kahdesta syystä. Ensinnäkin uudistuksen tärkeimmät osapuolet, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Mela, hyväksyivät lomituspalvelulain sisältämän tavoitteen paikallisyksikköjen vähentämisestä. Toiseksi lomituspalvelulain uudistus antoi paikallishallinnon järjestämisen täysin Melan käsiin: Se saattaa joko solmia toimeksiantosopimukset kuntien kanssa tai perustaa omia hallintoyksikköjään. Mela ei ole kuitenkaan vielä joutunut perustamaan omia hallintoyksikköjä, vaan se on onnistunut sopimaan kuntien kanssa lomituspalvelujen toimeenpanosta yhtä kuntaa suuremmalla alueella.

Lomituspalvelulain uudistuksessa paikallisyksikköjen koon suurentamisesta odotettiin taloudellisuuteen, yksikköjen toimintavarmuuteen ja hallintopalvelujen laatuun liittyviä hyötyjä. Taloudellisuuteen liittyvät tavoitteet näyttävät kuitenkin toteutuneen pikemminkin lomitusetuuksien ja etuuksiin oikeutettujen vähenemisen kuin hallintoyksikköjen toiminnan tehostumisen johdosta. Selvempänä tavoitteena ja hyötynä onkin noussut esiin lomituspalvelujen saatavuuden varmistaminen, paikallisyksiköiden toimintavarmuus sekä paikallisyksiköiden hyvän hallinnon toteutuminen. Melan pyrkimyksenä oli jo lain siirtymäaikana, v. 1997—99, muodostaa paikallisyksiköistä tarpeeksi suuria, jotta yllättävätkin lomituksen kysyntätilanteet voitaisiin hoitaa joustavasti. Edelleen pyrkimyksenä oli, että jokaiseen paikallisyksikköön saadaan riittävästi hallintohenkilöstöä, jotta paikallisyksikön hallinto ei olisi yllättävissäkään tilanteissa haavoittuva. Tarkoituksena oli myös lisätä johtavien lomittajien määrää paikallisyksiköissä, mikä mahdollistaisi työnjohdolle kuuluvien muiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Näitä ovat esim. lomittajien työolojen riskien kartoitukset.

Paikallishallinnon toimivuus onkin parantunut ainakin siinä mielessä, että kaikissa paikallishallinnon yksiköissä on nyt päätoimisesti lomitusta ohjaava vastuuhenkilö. Päätoimisuus mahdollistaa ammattitaidon kehittymisen, mikä ei aiemmassa, hajautetussa järjestelmässä ollut mahdollista, koska lomitushallinnon vastuuhenkilöt tekivät työtä sivutoimisesti useiden muiden tointen ohella.

Pelastustoimi

Pelastustointa koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina muutettu merkittävästi kuntien yhteistyön lisäämiseksi. Vuoden 2004 alusta pelastustoimen palvelut tuotetaan alueellisesti aiemman kuntakohtaisen pelastustoimen sijaan. Vaikka kuntien yhteistyö pelastustoimessa on jo lailla vakiinnutettu, yhteistyön järjestämistä esitellään tässä siksi, että yhteistyön järjestämistapa on kiinnostava vertailukohta muille tässä esitetyille toiminnoille.

Pelastustoimen uudelleenorganisoinnin lähtökohta oli Lipposen II hallituksen ohjelma, johon perustuen valtioneuvosto määräsi v. 1999 selvitysmiehen selvittämään pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Selvitysmies esitti helmikuussa 2000 annetussa raportissaan kuitenkin, ettei pelastustointa siirrettäisi valtion vastuulle vaan se järjestettäisiin 30:llä kuntien yhteistoimintaan perustuvalla alueella. Valtion vastuulle siirtämistä pitäisi harkita vasta, jos kuntien vastuulla olevien alueellisten pelastustoimien muodostaminen ei lakisääteisesti tai muutoin onnistuisi. Selvityksen perusteella hallitus valmisteli esityksen laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Esitys jätettiin eduskunnalle elokuussa 2001 ja se hyväksyttiin samana vuonna pienin muutoksin. Laki pelastus-

toimen alueista tuli voimaan 1.1.2002 siten, että varsinainen toiminta alueilla alkaa vuoden 2004 alusta (1214/2001).

Selvitysmies esitti loppuraportissaan useita pelastustoimen toiminnallisia ja taloudellisia ongelmia. Suuri osa ongelmista juontui pelastustoimen järjestämisestä liian pienissä yksiköissä, sillä valtaosa kunnista on pelastustoimen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä, eikä niillä ole pelastustoimen sisällä riittävää taloudellista joustovaraa toiminnan kehittämiseen. Ongelmana mainitaan mm., että pienemmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö ja hänen ajastaan puolet kuluu hallintotehtävien hoitoon. Lisäksi pienemmissä palolaitoksissa sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen. Pelastustoimesta on myös puuttunut yhteinen hankintapolitiikka, vaikka noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja.

Pelastustoimen yhteistyön lakisääteisyys ei sinänsä ole uutta, sillä jo aiemmassa pelastustoimilaissa (561/1999) oli säädetty kuntien välisistä pakollisista yhteistyöjärjestelyistä. Lain mukaan kunnan tuli tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue oli jaettu aluepalopäällikön johtamiin yhteistoiminta-alueisiin. Aluepalopäällikön tehtävänä oli sovittaa yhteen pelastustoimen suunnittelua ja tarvittaessa myös johtaa yhteistoiminta-alueen pelastustoimintaa. Selvitysmiehen mukaan kuntien operatiivisen tason yhteistyö olikin ollut hyvää, mutta laajempaa yhteistyötä kuten kuntien yhteistä pelastuslaitosta ei kuitenkaan ollut onnistuttu toteuttamaan.

Useimmat selvitysmiehen toteamat peruskuntien järjestämän pelastustoimen ongelmat todetaan myös hallituksen eduskunnalle antamassa lakiesityksessä (HE 111/2001 vp). Sen mukaan uudistuksen päämääränä on parantaa pelastustoimen vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä varmistaa, että pelastustoimen palvelujärjestelmä kattaa koko maan riskialueiden edellyttämällä tavalla ja ammattitaitoisesti. Näiden tavoitteiden toteuttamisen edellytyksenä on, että pelastuslaitoksilla on riittävästi voimavaroja. Henkilöstöä tulee olla niin paljon, että laitos kykenee huolehtimaan perustehtävistä onnettomuuksien ehkäisyssä ja järjestämään päällystövarallaolon siten, että alueella sattuneisiin onnettomuuksiin on tarvittaessa saatavissa päällystöviranhaltija. Henkilöstöllä tulee olla niin monipuolinen ja syvällinen asiantuntemus, että pelastuslaitos suoriutuu tehtävistään ilman yksityiskohtaista valtiollista ohjausta. Edelleen henkilöstön ammattitaitoa olisi kyettävä ylläpitämään koulutuksella ja huolehdittava myös vapaaehtoisten koulutuksesta. Laitoksen vuotuisen budjetin tulisi olla niin suuri, että se mahdollistaa jouston yllättävissä tilanteissa ja kaluston ajanmukaisena pitämisen.

Tavoitteiden toteuttamiseksi hallitus siis esitti, että pelastustoimen palvelut järjestetään kuntien yhteisesti ylläpitämillä pelastustoimen alueilla. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tuli tehdä sopimus yhteistoiminnasta vuoden 2002 loppuun mennessä. Varsinainen yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Käytännössä alueen pelastustoimen tehtävät voisi hoitaa sopimuksen nojalla joku alueen kunnista tai tehtävää varten voitaisiin perustaa kuntayhtymä. Kaikissa alueen kunnissa tulee olla riittävä palvelutaso, ja alueen sisällä tulee huolehtia, että vähimmäistaso saavutetaan kaikissa alueen kunnissa. Tämän varmistamiseksi on alueella tehtävä yhtenäinen riskikartoitus.

Pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) pelastustoimen alueet määrää valtioneuvosto kuntia kuultuaan. Alueita määriteltäessä keskeisiä kriteerejä olivat alueen päätoimisen henkilöstön ja päällystön määrä sekä riittävän suuri rahoituspohja. Alueella tuli olla lisäksi yksi suurempi keskus, jolla on vahva vakinainen pelastuslaitos ja jonka asiantuntemuksen avulla alueen toiminta kehittyy nopeammin. Mainitut kriteerit merkitsivät, että alueella tuli olla vähintään 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25—30 päällystöä, ja että vuotuisen talousarvion tuli olla vähintään 4—5 milj. €. Aluejaossa tuli myös ottaa huomioon muut aluejaot, kuten hätäkeskusaluejako, läänijako, maakuntajako, seutukuntajako, kihlakuntajako ja sairaanhoitopiirijako. Samaan pelastustoimen alueeseen ei pitänyt kuulua kuntia kahdelta tai useammalta hätäkeskusalueelta (joita on 13). Maakuntajakoa tuli noudattaa mahdollisuuksien mukaan. Valtioneuvoston maaliskuussa 2002 tekemällä päätöksellä pelastustoimen alueita tuli lopulta 22. Alueet noudattavat pääosin maakuntajakoa. Merkittävimmät poikkeukset maakuntajakoon ovat, että Uudenmaan maakunta on jaettu kolmeen pelastustoimen alueeseen (Länsi-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Helsinki) ja Pohjois-Pohjanmaan maakunta kahteen (Oulu-Koillismaa ja Jokilaaksot).

Aluepäätöksen jälkeen alueiden kuntien tuli päästä vuoden 2002 loppuun mennessä sopimukseen pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä, käytännössä esim. pelastustoimen hallintomal-

lista, kustannusten jaosta sekä virkojen ja tehtävien perusteista. Jos alueen kunnat eivät pääsisi sopuun järjestämistavasta, valtioneuvosto tekisi kuntien puolesta päätöksen, jota kuntien olisi noudatettava, kunnes ne itse toisin päättäisivät. Pelastustoimen 22 alueesta 20 pääsi määräaikaan mennessä sopimukseen yhteistoiminnan järjestämistä. Kahdella alueella sopimukseen ei päästy, minkä vuoksi valtioneuvosto päätti, miten yhteistoiminta näillä alueilla järjestetään. Alueista 19 päätyi ns. sopimuskuntamalliin, jossa alueen pelastustoimi toimii osana alueen keskuskunnan organisaatiota ja jossa keskuskunta vastaa pelastustoimen hallinnosta. Kahdella alueella pelastustoimen hallintomallina on kuntayhtymä ja molemmilla alueilla pelastustoimi päätettiin liittää maakunnan liittona toimivaan kuntayhtymään. Helsingin pelastustoimen alueella pelastustoimi on yksi kaupungin virastoista.

Pelastustoimen alueellistamisen vaikutuksista pelastustoimen tehokkuuteen, taloudellisuuteen tai laatuun ei ole vielä tietoa, koska toiminta on vasta alkamassa. Sisäasiainministeriö on käynnistänyt tutkimusohjelman, jolla pyritään selvittämään uudistuksen vaikutuksia pelastustoimen palveluihin ja kustannuksiin. Ensimmäinen tutkimus valmistui keväällä 2003, ja siinä selvitettiin palvelujen tasoa ennen uudistusta. Varsinaiset seurantatutkimukset on suunniteltu tehtäviksi v. 2006 ja 2010.

Yhteenveto valtion toimista kuntien yhteistyön edistämiseksi

Valtio on pyrkinyt edistämään kuntien yhteistyötä sekä yleisin kunta- ja aluepoliittisin toimin että hallinnonalakohtaisesti. Kunta- ja aluepolitiikassa tärkeimmät kuntien yhteistyötä edistävät ohjauskeinot ovat yhdistymisavustusten lisäksi olleet seutuyhteistyökokeilu, aluekeskusohjelma sekä Kainuun maakuntahallintokokeilu.

Seutuyhteistyökokeilun ja aluekeskusohjelman vaikutukset kuntien yhteistyöhön eivät ole vielä täysimääräisesti näkyvissä. Molemmat hankkeet ovat vasta alussa, ja niiden yhtenä tarkoituksena on luoda rakenteita, joiden kautta alueet voisivat kehittää toimintaansa ja yhteistyötään omista tarpeistaan lähtien. Selvää onkin, että kuntien omaehtoisella toiminnalla pystytään saavuttamaan kuntien näkökulmasta aidompia yhteistyön muotoja. Toisaalta tällaisessa toiminnassa tulokset syntyvät hyvin hitaasti — esim. seutuyhteistyökokeilun seutukunnat ovat ottaneet käyttöön vain noin puolet niistä yhteistyömuodoista, joita kokeilussa mahdollistettiin. Huomionarvoista on myös se, että vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyön lisääminen ei useinkaan saavuta niitä kuntia, jotka olisivat eniten yhteistyön tarpeessa. Myös Kainuun maakuntahallintokokeilu on vasta alkuvaiheessaan. Jo nyt on kuitenkin selvää, että kokeilu lisää kuntien yhteistyötä, sillä maakunnan kuntayhtymät tulevat tuottamaan merkittävän osan sosiaali-, terveys- ja opetustoimen palveluista. Kokeilun vaikutukset ovat kuitenkin hyvin rajatut, sillä kokeilu kattaa vain yhdeksän kuntaa yhden maakunnan alueella.

Ministeriöt ovat pitäneet kuntien yhteistyön lisäämistä myönteisenä ja kannustaneet kuntia yhteistyöhön omilla hallinnonaloillaan. Yhteistyön hyödyt on useimmissa toiminnoissa liitetty toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja toimintavarmuuteen, kun taas suorat taloudelliset hyödyt ovat usein olleet toissijaisia. Ministeriöiden keinot kuntien yhteistyön edistämiseksi ovat vaihdelleet merkittävästi. Esimerkiksi lomituspalveluissa ja pelastustoimessa kuntien yhteistyö on toteutettu lainsäädännöllä. Lukio-opetuksessa ja vesihuollossa lainsäädäntö edellyttää yhteistyötä toiminnan suunnittelussa, mutta ei yhteistä organisaatiota. Elinkeinopolitiikassa valtion kaikki toimet kohdistuvat alueille tai seuduille, mikä jo sinänsä kannustaa kuntia seudulliseen yhteistyöhön — valtionhallinnon näkökulmasta kuntaa elinkeinopoliittisena toimijana ei ikään kuin ole. Vanhusten laitoshoidossa kuntien yhteistyötä on korostettu vasta viime vuosina, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö on tarjonnut kunnille mahdollisuuden yhteistyön kehittämiseen seudullisilla kehittämishankkeilla.

Erilaiset keinot yhteistyön lisäämiseksi näyttävät vaikuttavan myös siihen, missä määrin käytännön yhteistyötä on syntynyt. Tarkastelluissa toiminnoissa sekä kuntayhteistyön nykyinen määrä että muutos viime vuosina on ollut hyvin erilainen. Seuraavasta taulukosta ilmenee, että yhteistyö pelastustoimessa ja lomituspalveluissa on lisääntynyt erittäin merkittävästi kymmenen viime vuoden aikana. Myös vesihuollossa, elinkeinotoimessa ja lukio-opetuksessa yhteistyö on lisääntynyt, mutta näissä yhteistyön lisäämiseen on vielä suuret mahdollisuudet. Vanhusten laitoshoidossa ja asuntotoimessa yhteistyön lisääntymistä on ollut vain vähän. Näiden toimintojen perusteella voidaankin todeta, että yhteistyön edistäminen informaatio-ohjauksella ja kehittämishankkeilla on ollut vaikutuksiltaan vähäistä verrattuna lainsäädännöllä luotujen yhteistyörakenteiden perustamiseen.

Toiminto (vastuuministeriö)	Kuntien käyttökustannukset vuodessa milj. €[1]	Ministeriön merkittävimmät keinot yhteistyön lisäämiseksi	Tärkeimmät yhteistyöstä odotetut hyödyt	Onko yhteistyö lisääntynyt v. 1993—2003?
Lukio-opetus (OPM)	490	Lukiolaissa yhteistyövelvoite Informaatio-ohjaus Kehittämishankkeet	Lukio-opetuksen saatavuuden varmistaminen	Organisatorisesti vähän, toiminnallisesti jossain määrin
Vanhusten laitoshoito (STM)	690	Kehittämishankkeet	Oikea palvelurakenne, hoidon laatu ja taloudellisuus	Ei merkittävää muutosta
Maatalousyrittäjien lomituspalvelut (STM)	195	Toteuttamisvastuu poistettu kunnilta Kunnat toimivat Melan sopimuskumppaneina	Toimintavarmuus ja paikallishallinnon toimivuus, taloudelliset hyödyt	Erittäin paljon, paikallisyksiköt vähentyvät 430:sta 120:een v. 1993—2004
Elinkeinotoimi (KTM)	185	Valtion elinkeinopolitiikka toimii alueellisesti, ei kunnallisesti Lisäksi kehittämishankkeet ja informaatio-ohjaus	Suorat taloudelliset hyödyt vähäisiä, järkevän elinkeinopolitiikan välilliset taloudelliset hyödyt voivat olla suuria	Organisatorisesti yhteistyö on lisääntynyt selvästi, sisällöllisesti vielä kehittymättä
Vesihuolto (MMM)	280	Vesihuoltolaissa velvoite kunnille osallistua alueelliseen yhteistyöhön suunnittelussa	Vesihuollon toimintavarmuus ja veden laatu	Organisatorisesti vähän, suunnittelussa jossain määrin
Asuntotoimi (YM)	— [2]	Informaatio-ohjaus Pääkaupunkiseudun yhteistoiminta-asiakirja	Järkevämpi, asuntomarkkina-alueita paremmin vastaava asuntopolitiikka	Yhteistyö vähäistä, ei merkittävää muutosta
Pelastustoimi (SM)	340	Pelastustoimi lailla määrätty järjestettäväksi alueellisesti	Tehokkuus, toimintavarmuus ja laatu, suorat taloudelliset hyödyt vähäisempiä	Erittäin paljon, vuodesta 2004 alkaen 22 alueellista organisaatiota

[1] Lähde: Kuntien käyttötalous v. 2001. Tilastokeskus.
[2] Asuntotoimen hallinnon käyttökustannuksia ei erikseen tilastoida. Hallintokustannukset ovat vähäiset, koska varsinainen toiminta tapahtuu kuntien vuokrataloyhtiöissä.

Valtion toiminnassa yhteistyön edistämiseksi on merkille pantavaa, että käytetyt keinot eivät näytä heijastavan toimintojen tärkeyttä mitattuna esim. rahallisella arvolla tai hyvinvointipoliittisella merkityksellä. Edellä tarkastelluista toiminnoista vanhusten laitoshoito on kustannuksiltaan kalleinta, mutta keinoina yhteistyön edistämiseksi on käytetty lähinnä informaatio-ohjausta ja pienehköjä kehittämisavustuksia. Myös järkevän ja onnistuneen asuntopolitiikan merkitys sekä ihmisten taloudelliselle tilanteelle että arkielämän onnistumiselle on kiistaton, mutta kuntia ei ole juurikaan patisteltu yhteistyöhön asuntosuunnittelussa. Tässä tarkasteltujen toimintojen ulkopuolelta taas terveyskeskuspalveluja voidaan pitää sekä kustannuksiltaan että ihmisten hyvinvoinnin kannalta erittäin merkittävänä, mutta näidenkin palveluiden järjestämisessä kuntien yhteistyötä on pyritty lisäämään lähinnä pehmein keinoin, esim. tiedottamalla ja tavoitteita asettamalla.

Toinen kiinnostava seikka valtion toiminnassa yhteistyön edistämiseksi on se, että eri toiminnoissa yhteistyön alueet muotoutuvat pitkälti kunkin toiminnon näkökulmasta vailla suoraa yhteyttä muihin hallinnollisiin jakoihin. Vaikka kunta periaatteessa onkin alueellisen toimivaltamäärityksen perusyksikkö, ministeriöt ovat pyrkineet ohjaamaan kuntia tuottamaan palveluja erilaisissa kunnan alueesta poikkeavissa yksiköissä. Samalla kunnan merkitys hallinnollisena perusyksikkönä on koko ajan vähentynyt. Vaikka peruskoulu onkin yhä omassa kunnassa, saatetaan muut palvelut hankkia toisistaan poikkeavista hallintoyksiköistä: lukiopalvelut saadaan ilmaiseksi naapurikunnasta,

vesihuoltopalvelut ostetaan seudun keskuskunnalta, elinkeinotoimi järjestetään yhtiömuotoisena seutukunnassa ja pelastuspalvelut ostetaan maakunnan keskuskunnalta. Lisäksi lomituspalvelut järjestetään Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen määrittämällä lomitusalueella, terveyskeskuspalvelut muutaman kunnan kuntayhtymässä ja sairaanhoito tätä laajemmalla sairaanhoitopiirin alueella. Tämä merkitsee, että kunnan merkitys sekä hallinnollisena perusyksikkönä että demokraattisen organisoitumisen perusyksikkönä hämärtyy.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Kuntien yhteistyön lisäämistä on yleisesti pidetty edellytyksenä sille, että etenkin pienimmät kunnat pystyvät jatkossa toteuttamaan niille asetetut tehtävät taloudellisesti, laadukkaasti ja vaikuttavasti. Kuntien yhteistyön muodot ovat viime vuosien aikana kehittyneet eri tavoin. Yhteistyön pysyvin muoto on kuntien yhdistyminen. Niitä on 20 viime vuoden aikana ollut noin yksi vuodessa. Yhdistymiset lisääntynevät hieman seuraavina vuosina, mutta niiden vaikutus kuntarakenteeseen ja kuntien yhteistyöhön jäänee kuitenkin melko vähäiseksi. Kuntayhtymien määrä puolestaan on vähentynyt viimeisen vuosikymmenen aikana noin kolmanneksella, eikä kuntien yhteistyö ole kuntayhtymien kautta merkittävästi lisääntymässä. Kuntien sopimusperäinen yhteistyö on sen sijaan lisääntynyt, mutta strategisesti merkittävimmissä toiminnoissa ja volyymiltaan suurimmissa peruspalveluissa yhteistyö on edelleen vähäistä. Valtiontilintarkastajat katsovat, että kuntien yhteistyötä voitaisiin huomattavasti vielä lisätä palvelu- ja hallintotoiminnan laadun, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden varmistamiseksi. Yhteistyön lisääminen loisi selviä mahdollisuuksia etenkin pienissä ja taloudellisesti vaikeassa asemassa olevissa kunnissa.

Valtio on pyrkinyt edistämään kuntien yhteistyötä ja yhdistymistä. Kuntapoliittisista ohjauskeinoista yhdistymisavustuksilla ei ole merkittävästi vaikutettu kuntien yhdistymisten määrään. Yhdistymisiä on tapahtunut vähän ja usein vasta suurten taloudellisten uhkien edessä. Valtion olisikin entisestään voimistettava kannustimia kuntien yhdistymiseksi, jotta kuntarakenne muuttuisi kuntien palvelutuotannon olosuhteita paremmin vastaavaksi.

Kunta- ja aluepoliittisista toimista seutuyhteistyökokeilu on tavoittanut vain pienen osan kunnista, eikä kokeilu ole vielä merkittävässä laajuudessa tuottanut tuloksia. Uutena kuntien yhteistyötä lisäävänä keinona on ryhdytty toteuttamaan Kainuun hallintokokeilua, joka on v. 2003 vasta alkamassa. Aluekeskusohjelmaan puolestaan osallistuu yli puolet kaikista kunnista, mutta siinäkin varsinainen kuntien yhteistyön syveneminen on vielä alkuvaiheessaan. Kuntien yhteistyön edistäminen onkin onnistunut parhaiten niillä hallinnonaloilla, joilla lainsäädännön muutoksin on luotu kunnille yhteistyövelvoitteita tai yhteistyötä lisääviä rakenteita. Valtiontilintarkastajat pitävät huolestuttavana, että yhteistyö on edennyt hitaasti merkittävissä peruspalvelutehtävissä. Valtion olisi informaatio-ohjauksen lisäksi harkittava myös lainsäädännön muutoksiin perustuvia toimia niillä hallinnonaloilla ja niissä toiminnoissa, joissa kuntayhteistyö on edennyt hitaasti.

Kuntien yhteistyön eteneminen eri hallinnonaloilla eri tavoin on johtanut siihen, että kuntien rinnalle on syntynyt lukuisa määrä erilaisia alueellisia jakoja. Sekä sisäasiainministeriön johdolla että eri hallinnonaloilla tapahtuvassa kuntien yhteistyön edistämisessä olisi kuitenkin pyrittävä siihen, ettei erilaisten alueellisten jakojen seurauksena synny sekavaa ja kansalaiselle hahmotonta julkisten palvelujen toteuttajakenttää. Valtiontilintarkastajat katsovat, että sisäasiainministeriön olisi nykyistä voimakkaammin koordinoitava eri hallinnonalojen toimintaa kuntayhteistyön edistämiseksi siten, että kuntayhteistyön alueelliset jaot ovat samanlaiset, ellei poikkeavaan alueelliseen jakoon ole erityisiä, toiminnallisista tarpeista lähteviä perusteita.

Vaikka kuntien yhteistyö peruspalvelujen tuotannossa on vielä alkutaipaleellaan, on kuntien yhteistyö kuitenkin kokonaisuudessaan lisääntynyt ja monipuolistunut, ja oletettavaa on, että yhteistyö lisääntyy myös lähitulevaisuudessa. Yhä useammat toiminnot toteutetaan tulevaisuudessa erityisesti pienten kuntien ulkopuolella, mikä johtaa siihen, että kunnan asukkaiden yhteys palvelun tuottajaan muuttuu välilliseksi. Erityisesti sopimuspohjaisissa järjestelyissä kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon voi jäädä etäiseksi ja epävarmaksi. Nykyisessä kuntapolitiikassa on kiinnitetty liian vähän huomiota siihen, miten kuntien lisääntyvä yhteistyö vaikuttaa kuntaan itsehallinnollisena organisaationa: Kuntien asema kansalaisen poliittisen

toiminnan perusyksikkönä on jäänyt selvästi palvelutuotannon yhteistyötä lisäävien tavoitteiden varjoon. Valtiontilintarkastajat katsovat, että jatkossa kunnan rooleja palveluntuottajana ja itsehallinnollisena yksikkönä on kehitettävä tasapainoisemmin. Valtion tuleekin jatkossa tehdä kuntapolitiikassa selvempi strateginen valinta siinä, miten tasapaino kansalaisten poliittisen vaikuttamisen ja kuntien yhteistyön lisäämisen välillä varmistetaan. Kaksi pääasiallista vaihtoehtoa ovat joko kuntarakenteen voimakas muuttaminen siten, että kunnat pystyvät pääosin tuottamaan keskeiset palvelut itsenäisesti tai sitten seutu- tai maakuntatason hallinnon kehittäminen siten, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet turvataan, vaikka palvelut tuotetaan peruskunnan ulkopuolella kuntien yhteistyöllä.

Puolustusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät puolustusministeriöltä selvityksen varusmiespalvelun kehittämisestä ja puolustusvoimien kansainvälisestä yhteistyöstä.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin puolustusministeriöön 4.3.2003. Käynnillä kuultiin puolustusministeri Jan-Erik Enestamin ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: hallinnonalan toiminta v. 2002, puolustushallinnon kiinteistökannan siirtyminen Senaattti-kiinteistöille, puolustusvoimien siviilihenkilöstön asema ja toimintojen ulkoistaminen sekä valtuuksien käyttö.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta kansliassa on vastannut tarkastusneuvos Kari Kauppinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 13.5.2003.

Asevelvollisuus

Palvelusjärjestelmä

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Asevelvollisuuslain (452/1950) mukaan isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi on jokainen Suomen mies asevelvollinen. Naisille on naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevalla lailla (194/1995) mahdollistettu varusmiespalveluksen suorittaminen. Asevelvollisuuden toteuttamisesta on säädetty myös erillislaeissa (laki Jehovan todistajien vapauttamisesta eräissä tapauksissa, siviilipalveluslaki, Ahvenanmaan itsehallintolaki ja kielilaki). Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:n mukaan se, jolla on kotiseutuoikeus, saa asevelvollisuuden suorittamisen sijasta palvella vastaavalla tavalla luotsi- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa.

Puolustusvoimien palvelukseen astuu vuosittain n. 30 000 nuorta. Varusmiespalvelukseen määrätään n. 90 % miespuolisesta ikäluokasta. Varusmiespalvelukseen astuvista 95 % on sopivia taistelijan tehtäviin kaikissa puolustushaaroissa ja aselajeissa. He kuuluvat palveluskelpoisuusluokkaan A. Naisten osuus palvelukseen astuneista on n. 1 %.

Nykyinen palvelusjärjestelmä sisältää kaksi varusmiesten saapumiserää vuodessa. Pääosa miehistötehtäviin koulutettavista palvelee 180 vuorokautta. Sodan ajan vaativampiin ja rauhan ajan erikoiskoulutusta edellyttäviin miehistötehtäviin koulutettavien palvelusaika on yleensä 270 vrk. Johtajatehtäviin koulutettavien palvelusaika on 362 vrk. Palvelusaikojen yleinen jaksottelu on seuraava:

Koulutus- tai palvelukausi	Kesto, viikkoa
Peruskoulutuskausi	8
Miehistön erikoiskoulutuskausi	9—38
Aliupseerikurssi I + II	7 + 9
Aliupseerien johtajakausi	28
Reserviupseerikurssi	14
Reserviupseerien johtajakausi	23
Joukkokoulutuskausi	9

Varusmieskoulutuksen keskeiset koulutusalat ovat:

— ase-, ampuma- ja taisteluampumakoulutus
— taistelukoulutus
— väline-, kalusto- ja erikoisalojen koulutus
— liikuntakoulutus (fyysinen koulutus)
— johtajakoulutus.

Peruskoulutuskaudella opetetaan kaikille alokkaille sotilaan perustiedot ja taidot. Erikoiskoulutuskaudella koulutus kohdennetaan koulutustarpeen sekä sotilaan kiinnostuksen ja taipumusten mukaisesti valittavaan erikoisalaan. Joukkokoulutuskaudella varusmiehistä muodostetaan sodan ajan joukko tai sen osa, joka saapumiserän kotiutuessa siirretään osaksi sodan ajan puolustusvoimia.

Varusmieskoulutuksen tavoitteena on kouluttaa toimintakykyinen sodan ajan joukko tai sen osa. Tuotettavien sodan ajan joukkojen laatua ja suori-

tuskykyä on kyettävä mittaamaan monipuolisella ja luotettavan kuvan antavalla mittaristolla. Tämä kehittämistyö on puolustusministeriön mukaan aloitettu. Tavoitteena on mitata sekä yksilö- että joukkotasolla koulutuksella aikaansaadut tiedot, taidot ja asenteet. Mittaustulosten perusteella voidaan arvioida koulutuksessa olevat puutteet ja toteuttaa korjaavat toimenpiteet.

Puolustusministeriön mukaan 6 kk palvelevien varusmiesten palvelusaika on eräillä koulutusaloilla liian lyhyt, jotta asetetut koulutustavoitteet täyttyisivät. Näiden varusmiesten palvelusmotivaatio on alempi kuin pidempään palvelevien. Osalle 6 kk palvelevista varusmiehistä kokemukset eivät ole yhtä myönteisiä kuin pidempään palveleville.

Varusmieskoulutuksen alkuosaa, peruskoulutuskautta, selvitettiin v. 2002, jotta siirtyminen siviilielämästä sotilaskoulutukseen ei olisi jyrkkä. Jo ennen palvelukseen astumista tulevat alokkaat toivotetaan tervetulleiksi ja heille toimitetaan valmistautumisohjeita. Vuoden 2003 tavoitteena on uudistaa varusmiesten peruskoulutuskausi työnimellä ”sopeuttava peruskoulutuskausi”. Koulutuksen sisältöä ja toteutusta on tarkoitus muuttaa valmennukselliseen suuntaan, jotta varusmiehillä olisi fyysisesti ja henkisesti aiempaa paremmat valmiudet sopeutua sotilaskoulutuksen vaatimuksiin. Myös koulutuksen laadullista arviointijärjestelmää uudistetaan.

Naisten vapaaehtoinen asepalvelus aloitettiin v. 1995. Koulutus toteutetaan samoin tavoin, ehdoin, oikeuksin ja velvollisuuksin kuten miesten. Ainoa poikkeus on naisten mahdollisuus ilmoittaa 45 päivän kuluessa palveluksen alkamisesta halustaan keskeyttää palvelus. Palvelus voidaan keskeyttää palvelukseen sopimattomuuden takia myös esimiehen aloitteesta 45 päivän kuluessa. Kaikki tehtävät ovat naisille avoimia, mikäli he koulutusvalinnoissa osoittautuvat niihin sopiviksi. Erillisiä naiskiintiöitä ei koulutusvalinnoissa ole, vaan palvelupaikkoja on kaikkiin puolustushaaroihin, aselajeihin ja koulutushaaroihin. Vapaaehtoisena astuneiden naisten määrä on vakiintunut alkukiinnostuksen jälkeen vuosittain n. 400:aan.

Puolustusministeriön mukaan kokemukset naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ovat lähes yksinomaan myönteisiä. Palvelukseen hakeutuvat naiset ovat motivoituneita ja heillä on hyvä peruskoulutus siviilissä. Koulutettavien naisten määrä voisi olla suurempikin, mikäli hakijoita olisi enemmän. Viime vuosina koulutetuista naisista n. 55 % eli miehiin nähden kaksinkertainen määrä on saanut johtajakoulutuksen.

Palvelusaikauudistuksesta saadut kokemukset

Vuoden 1998 palvelusaikauudistuksesta saatujen kokemusten mukaan sodan ajan joukkojen toimintakyky on parantunut, koska uudistuksessa toteutui joukkotuotantoperiaate. Varusmiesjohtajien johtamis- ja koulutustaito ovat parantuneet lisääntyneen motivaation, uusitun johtamis- ja kouluttajakoulutuksen sekä lisääntyneen käytännön johtamisharjoittelun tuloksena. Tämä on heijastunut myönteisesti myös joukkojen toimintaan ja palvelusmotivaatioon sekä osaltaan myös puolustusvoimien kantahenkilökunnan rekrytointiin. Fyysistä ja erityisesti liikuntakoulutusta on kehitetty, koska palvelukseen tulevien varusmiesten fyysinen suorituskyky on laskenut aiemmista ikäluokista. Liikuntaa on yleensäkin lisätty koulutuksessa ja harjoituksissa siten, että kuormitus kasvaa nousujohteisesti kunnon kohentuessa.

Puolustusministeriön mukaan palvelusaikauudistuksesta on seurannut eräitä uusia epäkohtia. Kouluttajatehtävissä toimivaan henkilöstöön on kohdistunut aiempaa huomattavasti suurempi rasitus tiiviimmän koulutustahdin vuoksi. Tätä on joukko-osastoissa pyritty korjaamaan tehostamalla lomien suunnittelua ja työkykyä ylläpitävää toimintaa. Pelkästään näillä keinoilla ei ole löydettävissä riittävää parannusta, vaan tehokkainta olisi lisätä merkittävästi kouluttajahenkilöstöä nykyisestä. (n. 1,5 kouluttajaa joukkuetta kohti).

Vuoden 1998 palveluaikauudistus tiivisti varusmieskoulutusta ja lisäsi sen rasittavuutta. Varusmiesten palveluksenaikainen poistuma on uuden järjestelmän aikana lisääntynyt kolmanneksella. Kutsunnoissa vapautettuja ei ole ollut aiempaa enemmän, joten keskeyttämisten lisääntyminen on aiheutunut lähinnä muuttuneista palvelusolosuhteista.

Palvelukseen astuvien varusmiesten fyysinen ja psyykkinen kunto ei tällä hetkellä vastaa sotilaskoulutuksen vaatimuksia. Varusmiesten 12 minuutin juoksu- eli Cooperin testin tulos on heikentynyt 15 viime vuoden aikana lähes 300 m:llä eli kymmenesosan. Sotilaille tärkeät hiihto-, suunnistus- ja uintitaidot ovat huonontuneet. Kynnys siirtyä siviilielämästä fyysisesti kuormittavaan varusmiespalvelukseen on merkittävästi kasvanut aiemmista vuosista.

Tämän vuoksi varusmieskoulutuksen fyysistä kuormitusta on jouduttu laskemaan palveluksen alussa. Peruskoulutuskauden sisältöä on muutettu siten, että liikuntakoulutukseen ja perusliikuntataitojen opettamiseen käytetään viidesosa aiempaa enemmän aikaa. Peruskoulutuskauden sisältöä ja fyysistä kuormitusta joudutaan edelleen sopeutta-

maan, jotta varusmiehet säilyisivät koulutuskelpoisina ja terveinä koko palvelusaikansa.

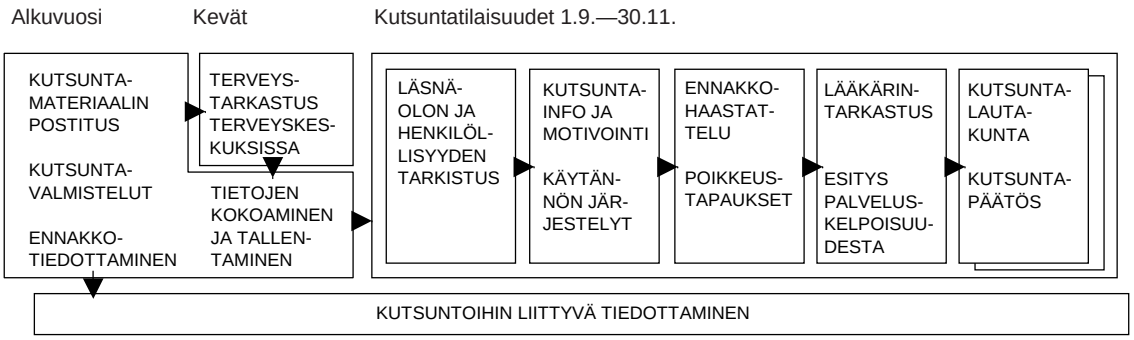
Puolustusvoimien liikuntakasvatuksen päämääränä on rakentaa positiivisella asenteella elinikäinen liikuntaharrastus reserviin siirtyville asevelvollisille. Kuuden kuukauden aikana pystytään vaikuttamaan varusmiesten positiivisten liikunta-asenteiden syntymiseen ja liikuntataitojen kehittämiseen.

Epäkohtien korjaamista aiotaan puolustusministeriön mukaan jatkaa parantamalla edelleen peruskoulutuskauden sisältöä laadullisesti. Koulutustavoitteita tarkistetaan vastaamaan nykytilannetta. Henkilöstöä kohdennetaan esikunnista koulutustehtäviin ja koulutusvälineitä modernisoidaan. Varusmiesten sosiaalis-taloudellisia etuuksia kehitetään tukemaan palvelusmotivaatiota. Tilannetta seurataan varusmieshaastatteluilla ja varusmiesbarometrilla.

Kutsuntajärjestelmä

Kutsuntajärjestelmä määritellään asevelvollisuuslain 23 §:n 1—2 momenteissa. Kutsunnat järjestetään vuosittain yleensä kuntakohtaisesti siten, että ne aloitetaan aikaisintaan syyskuun 1. päivänä ja päätetään viimeistään marraskuun 30. päivänä. Kutsunnanalaisia ovat kutsuntavuonna 18 vuotta täyttävät Suomen miespuoliset kansalaiset, kutsunnassa uudelleen tarkastettaviksi määrätyt ja edellisiin kutsuntoihin saapumatta jääneet, ellei heitä ole asetuksen mukaisesti erikseen tarkastettu tai elleivät he ole täyttäneet tai kutsuntavuonna täytä 30 vuotta.

Seuraavassa kaaviossa on esitetty kutsuntojen järjestelyyn liittyvät vaiheet:



Kutsuntojen tarkoituksena on todeta asevelvollisen palveluskelpoisuus ja tehdä kutsuntapäätös yleisen asevelvollisuuden toteutumiseksi. Palveluskelpoiset asevelvolliset määrätään pääsääntöisesti varusmiespalvelukseen. Mikäli asevelvollista ei määrätä palvelukseen, hänelle tulee tehdä jokin muu kutsuntapäätös, kuten määrätä hänet uudelleen tarkastettavaksi, siviilipalvelukseen tai myöntää hänelle lykkäystä. Puolustusministeriön mukaan nykyinen kutsuntajärjestelmä on vuosikymmenten kuluessa hioutunut erittäin hyvin toimivaksi ja kustannustehokkaaksi.

Seuraavassa taulukossa on esitetty kutsunnoista aiheutuneet kulut (pl. palkat) v. 1999—2002

Vuosi	1 000 €
1998	129
1999	151
2000	156
2001	159
2002	157

Puolustusministeriön mukaan kutsuntamenettelyn kehittämiseksi on puolustusvoimissa ryhdytty mm. seuraaviin toimiin:

— Asevelvollisten terveystiedot saadaan varsin hyvin kutsuntavuoden keväällä pidettävästä lakisääteisestä ennakkoterveystarkastuksesta. Suuremmilla paikkakunnilla on tavoitteena saada henkilön kattavat terveys- ja hoitotiedot myös niiltä osin, joita asevelvollinen ei itse tuo esiin. Yhteistoimintaa sosiaaliviranomaisten tietojen saamisessa kehitetään.

— On aloitettu keskustelu vankilassa olevien asevelvollisten kattavasta valvontatietojen vaihdosta sekä ohjeistuksesta asevelvollisten tarkastamiseksi annettavasta virka-avusta.

— Kutsuntoihin liittyvien terveystarkastusten ajoittamista ja toteuttamista tutkitaan, jotta jo etukäteen voitaisiin seuloa pois palveluksesta mahdollisimman monta todennäköistä palveluksen terveydellisestä tai henkisestä syystä keskeyttävää asevelvollista.

Nykyisen kuntakohtaisen kutsuntajärjestelmän etuja ovat seuraavat:

— Kutsunnanalaisille ei tule juurikaan matkustuskuluja eikä -aikaa kulu oman kuntakeskuksen alueella pidettävään kutsuntatilaisuuteen.

— Kutsunnanalaiset saavat päätöksen heti ja kuittaavat sen henkilökohtaisesti saaduksi.

— Kutsunnanalaiset saavat henkilökohtaisesti neuvontaa ja opastusta sekä voivat esittää toiveensa ja perustelunsa ennen heitä koskevaa laillisesti velvoittavaa hallinnollista päätöstä.

— Kutsunnanalaiset näkevät kutsunnat ja asevelvollisuuden yhteiskunnan asiaksi, kun kutsuntatilaisuuteen osallistuu oman kunnan johtoa, seurakunnan edustaja, veteraani- tai reserviläisjärjestöjen edustajat, kunnan nimeämä lääkäri, poliisiviranomainen sekä kunnan edustaja kutsuntalautakunnan jäsenenä.

— Oman kunnan lääkärillä ja kunnan edustajalla on yleensä hyvä useimpien kutsunnanalaisten tuntemus (pl. suurkaupungit).

— Kotikunnassa tapahtuvat kutsunnat vähentänevät niistä poisjäävien osuutta, koska tutut ovat muistuttamassa asiasta ja paikallinen poliisi tuo tarvittaessa tuntemansa henkilöt paikalle.

— Lukioluokkien oppilaat voivat helposti yhteiskuntaopin tunneilla tutustua kutsuntatilaisuuksiin.

Kuntakohtaisen kutsuntajärjestelmän haittoja ovat:

— Sotilasläänin esikunnan henkilöstön kiertäminen sotilasläänin kunnissa on kallista ja kuormittaa henkilökuntaa.

— Kutsuntatilaisuus sitoo sekä puolustusvoimien että muun yhteiskunnan voimavaroja.

Kutsunnoissa vapautettujen ja siviilipalvelukseen määrättyjen määrät eivät ole merkittävästi muuttuneet viime vuosina. Terveyssyistä vapautettuja on ollut n. 7 % ja siviilipalvelukseen hakeutuneita n. 2 % kutsuntoihin osallistuneista, kuten seuraavasta taulukosta voidaan todeta:

Kutsunnoissa palveluksesta vapautetut ja siviilipalvelukseen siirtyneet	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	%					
Vapautettu kokonaan palveluksesta (D-luokka)	1,7	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7
Vapautettu rauhan aikana palveluksesta (C-luokka)	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6	1,8
Vapautettu määräajaksi palveluksesta (E-luokka)	3,3	3,8	3,9	3,5	3,5	3,6
Terveydellistä syistä vapautetut yhteensä	6,7	7,1	7,2	6,7	6,9	7,1
Siviilipalvelukseen siirtyneet	2,3	2,2	1,9	2,0	2,1	2,0

Varusmiespalvelun keskeyttäminen

Nykyisen varusmieskoulutusjärjestelmän aikana varusmiespalveluksen keskeyttäminen terveydellisistä syistä on lisääntynyt vajaalla kolmanneksella. Keskeyttäminen jakautui fyysisten ja psyykkisten syiden perusteella seuraavasti:

Vuosi	Fyysiset syyt	Psyykkiset syyt	Yhteensä
	%		
1995	2,8	3,7	6,5
1996	2,6	3,8	6,4
1997	2,6	4,0	6,6
1998	3,0	3,9	6,9
1999	4,4	4,2	8,6
2000	3,7	4,8	8,5
2001	4,3	4,9	9,2
2002	4,5	4,7	9,2

Pääosa keskeyttämisistä tapahtuu alokasaikana ja noin puolet niistä jo ensimmäisen kuuden viikon aikana. Persoonallisuus-, sopeutumis- sekä neuroottiset häiriöt ovat tavallisimmat syyt. Talvisaapumiserissä terveydellisistä syistä keskeyttäneitä on 2—3 % enemmän kuin kesäerissä. Talvikoulutusolosuhteet ovat kesää rankemmat. Fyysisen kunnon heikkoudet korostuvat ankarissa talvioloissa ja johtavat kesää herkemmin palveluksen keskeyttämiseen. Keskeyttäneistä varusmiehistä vain pieni osa pystyy suorittamaan palveluksensa loppuun myöhemmin.

Puolustusministeriön mukaan panostamalla nuorison fyysisen kunnon kohottamiseen koululiikunnalla sekä jo ennen palvelukseen astumista annettavilla ohjeilla on mahdollista vaikuttaa ennalta ehkäisevästi keskeyttämiseen. Koulutushen-

kilökunnan positiivisella, kannustavalla ja tukevalla asenteella on todettu olevan huomattava vaikutus keskeytysten vähenemiseen.

Palvelukseen astuneista n. 3 %:n palvelus keskeytyy siviilipalvelukseen hakeutumisen johdosta. Siviilipalvelukseen hakeutumista on haastatteluissa todettu tapahtuvan muillakin kuin siviilipalveluslaissa säädetyillä vakavilla eettisillä tai uskonnollisilla omantunnonsyillä. Varusmiehellä on oikeus siirtyä siviilipalvelukseen, kun hän täyttää hakemuksen asianmukaisesti. Varusmieheen kohdistuvaa käännyttämistä tai painostamista ei puolustusvoimissa ole. Siviilipalvelukseen hakeutumisen mahdollisiin muihin syihin kuten henkilön taloudellisiin, ihmissuhde- ja henkilökohtaisiin ongelmiin pyritään antamaan neuvoja ja apua niiden selvittämiseksi muulla tavalla.

Puolustusministeriö arvioi kutsunnoissa vapautettujen ja siviilipalvelukseen hakeutuvien määrän pysyvän lähitulevaisuudessa suunnilleen nykytasolla. Varusmiespalveluksen aikana siviilipalvelukseen hakeutuvien määrä saattaa kasvaa. Terveyssyistä palveluksesta vapauttaminen edellyttää aina lääkärintarkastusta ja henkilökohtaista selvitystä joukko-osaston sairaantarkastuslautakunnassa. Lääkärillä ja lautakunnan muilla jäsenillä on vaitiolovelvollisuus.

Puolustusministeriön mukaan varusmiespalveluksen kehittämisen myötä voidaan olettaa, että palveluksen aikana keskeyttämisten määrä alenee lievästi. Siviilipalveluksen suosioon ja asemaan keskeyttämisiin johtavana tekijänä on osaltaan vaikuttamassa se selkeä rasittavuusero, mikä vallitsee asepalveluksen ja siviilipalveluksen välillä. Varusmiespalveluksen imagoon tai puolustustahtoon vapautettavien nykymäärällä ei ole vaikutusta niin kauan, kuin koko kansan asennoituminen maanpuolustukseen säilyy nykyisen kaltaisena.

Varusmiesten sosiaalinen ja taloudellinen asema

Valtioneuvoston puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa vuodelta 1997 (VNS 1/1997 vp) edellytettiin varusmiesten sosiaalis-taloudellisen aseman parantamista vuoteen 2008 saakka. Selonteon perusteella pääesikunnassa laadittiin varusmiesten ja reserviläisten etuusohjelma. Vuoden 1998 palvelusaikauudistus on varusmiespalautteiden mukaan selvästi kasvattanut palvelusmotivaatiota, mutta etuuksia ei koeta riittäviksi.

Uuden palvelusjärjestelmän käyttöönoton myötä 9 ja 12 kuukautta palvelevien päiväraha- ja lomaetuuksia korotettiin selvästi heidän palvelusmotivaationsa ylläpitämiseksi, mutta 6 kk palvelevien etuudet jäivät ennalleen. Vuoden 2002 alusta korotettiin myös 6 kk palvelevien päivärahaa samalla, kun kaikki etuudet muutettiin euromääräisiksi. Varusmiesten päivärahat ovat palvelusajan mukaan nyt 3,60 € (1.—6. kk), 5,75 € (7.—9. kk) ja 8,25 € (10.—12. kk). Varusmiehet saavat maksuttomia lomamatkoja 6 kk:n palvelusajalla 12 matkaa, 9 kk:n palvelusajalla 21 ja 12 kk:n palvelusajalla 30. Varusmiehille maksettaviin erilliskorvauksiin ja lisiin ei ole tehty tasokorotuksia moneen vuoteen. Varusmiesten matkajärjestelyt on kilpailutettu linjaautoliikenteen osalta. Juna- ja lentoliikenteeseen on neuvoteltu edulliset matkahinnat. Pääesikunta on myös edistänyt varusmiespalveluksen hyväksi luettavuutta siviiliopintojen opintoviikkoja laskettaessa.

Sosiaalikuraattorien neuvontapalvelut ovat jokaisen varusmiehen saatavilla, ja sähköisiä neuvontapalveluja ollaan lisäämässä. Varusmiesten tapaturmiin liittyvät korvaukset hoidetaan Valtiokonttorin kautta. Etujensa kehittämiseen varusmiehet voivat osallistua varusmiestoimikuntien kautta. Varusmiesten etuuksien kehittäminen perustuu varusmiesten omiin, mm. varusmiestoimikuntapäivillä tekemiin aloitteisiin ja yleisen sosiaaliturvan muutoksiin. Pohjoismainen yhteistyö varusmiesasioissa on tiivistä (Baltian maat tarkkailijoina). Sotilaskotiliitto lisää toiminnallaan varusmiesten hyvinvointia ja viihtyvyyttä.

Varusmiesten sosiaalisen ja taloudellisen aseman kehittämistarpeet liittyvät puolustusvoimien omiin etuuksiin, Kansaneläkelaitoksen maksamaan sotilasavustukseen sekä yleiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön. Kehittämistarpeita ovat varusmiesten päivärahojen tasokorotus, maksuttomien lomamatkojen lisääminen ja varusmiesten ruokarahan maksaminen myös lomapäiviltä, kotiuttamisrahan palauttaminen ja varusmiesten palvelusajan laskeminen mukaan eläkkeen perusteena olevaan työaikaan. Näiden yhteisten kustannusvaikutuksen arvioidaan vuosittain olevan n. 45 milj. €. Varusmiesten etuuksiin liittyy säädösmuutoshankkeita, kuten sotilasavustuslain sisältämän tulo- ja omaisuusharkinnan poisto, varusmiespalveluksen jälkeisen karenssin poisto työttömyyspäivärahaa ja työmarkkinatukea haettaessa, varusmiespalvelusta suorittavien maatalous- ja pienyrittäjien tukien ja etuuksien kehittäminen, nykyisen asevelvollisuuslaissa mainitun 6 päivän isyysvapaan pidentäminen 12 päiväksi, varusmiespalveluksen hyväksi luettavuuden selvä parantaminen oppilaitoksissa sekä varusmiesten verkko-opiskelumahdollisuuksien turvaaminen palvelusaikana.

Puolustusvoimat on edelleen mukana opetusministeriön Nuorisobarometri-tutkimuksessa. Vuon-

na 2001 siinä todettiin, että varusmiehet joutuvat selvästi ikäluokkaansa enemmän tukeutumaan vanhempiensa taloudelliseen apuun varusmiesaikana. Pääesikunta on yhdessä puolustusministeriön kanssa käynnistänyt Turun yliopistossa selvitys- ja tutkimustyön v. 2003 varusmiesten todellisten kulutusmahdollisuuksien selvittämiseksi.

Terveydenhuolto

Puolustusvoimia koskee erityislainsäädännön velvoite järjestää kaikkien varusmiesten ja vapaaehtoisessa palveluksessa olevien naisten terveydenhoito. Puolustusministeri asetti 9.3.2001 työryhmän selvittämään mahdollisuuksia lisätä puolustusvoimien terveydenhuollon ja yleisen terveydenhuollon yhteistyötä. Yhteistyön lisäämisen tavoitteena on, että puolustusvoimat voisi keskittyä entistä selkeämmin oman lääkintähuoltonsa ydintehtäviin, joita ovat kenttälääkintä, palveluskelpoisuus ja palvelusturvallisuus, sotilaslääketieteellinen tutkimus-, kehittämis- ja kokeilutoiminta sekä kansainvälinen toiminta erityisesti kriisinhallintaoperaatioissa.

Työryhmän vuoden 2002 lopussa jättämään raporttiin sisältyy lukuisia kehittämisehdotuksia. Perusterveydenhuollossa esitetään mm. uudistettavaksi varusmiesten kutsunta- ja saapumistarkastusjärjestelmää, mikä edellyttää asevelvollisuuslain ja asetuksen muutosta. Samoin työnjakoa lääkäreiden ja hoitajien kesken esitetään tarkistettavaksi vastaamaan kansallisen terveysprojektin tavoitteita.

Lapin, Oulun, Kuopion ja Pohjois-Karjalan sotilaslääänien joukko-osastot ovat vuoden 2000 alusta lähtien ostaneet erikoissairaanhoidon palvelut Kainuun keskussairaalasta ja Lapin keskussairaalasta. Puolustusministeriön mukaan kokemukset yhteistyöstä yleisen terveydenhuollon kanssa ovat sekä toiminnallisesti että taloudellisesti myönteisiä. Muut joukko-osastot tukeutuvat tällä hetkellä erikoissairaanhoidossaan puolustusvoimien omaan keskussotilassairaalaan Helsingissä. Myös näiden osalta työryhmä esittää pääsääntöisesti tukeutumista yleisen terveydenhuollon organisaatioiden palvelutuotantoon paikallisen tai alueelliseen kumppanuuden pohjalta.

Puolustusvoimien terveydenhuollon ydintehtävien vahvistamiseksi työryhmä esittää laitosta, johon keskitettäisiin sotilaslääketieteen ja kenttälääkinnän tutkimus, koulutus sekä kehittäminen. Näihin toimintoihin liittyen laitos voisi lisäksi tuottaa erikoissairaanhoidon palveluja.

Lääkintälogistiikan osalta on toteutettu erillisratkaisu, jossa lääkintävarikko siirrettiin puolustusvoimien materiaalilaitokseen 1.1.2003 lukien. Muilta osin työryhmä esittää lääkelogistiikassa siirryttäväksi kumppanuuteen joko yleisen apteekkijärjestelmän tai keskussairaaloiden apteekkien kanssa, mikä merkitsisi sotilasapteekin tarpeen uudelleen arviointia. Työryhmän esitykset ovat käsiteltävinä puolustusministeriössä ja terveydenhuollon kehittämislinjaukset valmistuvat vuoden 2003 aikana.

Kaikkiin puolustusvoimien joukko-osastoihin on perustettu ja koulutettu psykososiaalisen tuen ryhmät varusmiesten, reserviläisten, rauhanturvatehtävissä palvelevien ja palkatun henkilöstön kuolemantapausten ja vakavien onnettomuuksien varalle. Tulevaisuudessa psykososiaalista tukea suunnataan myös varusmies- tai rauhanturvapalveluksensa keskeyttäneille. Puolustusvoimat ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat käynnistäneet hankkeen, jonka tavoitteena on ehkäistä varusmiespalveluksesta vapautettujen syrjäytymistä ja toteuttaa mielekkään elämän mahdollistavat tukitoimet.

Päihteiden ja huumeiden vastainen toiminta

Kutsuntaikäisten ja palvelukseen astuneiden varusmiesten huumeiden ja päihteiden käyttöä on seurattu nimettömin kyselyin 1960-luvulta alkaen. 2000-luvun alussa palvelukseen astuneista viidesosa ilmoitti käyttäneensä tai kokeilleensa jotain huumetta. Varusmiespalvelus keskeytyi v. 2000 huumeiden käytön takia 166 mieheltä. Keskeyttäminen huumeiden käytön takia lisääntyi 1990-luvun lopulla.

Vuonna 2001 valmistui esitys puolustusvoimien huumestrategiaksi. Perusperiaate puolustusvoimissa on terveyttä ja turvallisuutta edistävän päihteettömän elämäntavan tukeminen ja siihen kannustaminen. Puolustusvoimat ei hyväksy palveluksessa eikä vapaa-aikana minkään huumausaineen käyttöä. Puolustusvoimien huumestrategia sisältää mm. huumeiden vastaiset toimenpiteet puolustusvoimissa. Huumestrategian piiriin kuuluvat puolustusvoimien kaikki henkilöstöryhmät ja asevelvolliset. Huumestrategia koskee myös kansainvälisissä tehtävissä palvelevaa henkilökuntaa. Ensimmäiset huumetestit tehtiin v. 2002.

Alkoholin väärinkäyttöön suhtaudutaan puolustusvoimissa kielteisesti ja doping-aineiden käyttöä valvotaan. Puolustusvoimat tukee voimakkaasti tupakoinnin vastustamista. Puolustusvoimien terveydenhuollossa hoidettavien potilaiden päihdeongelmien ja -häiriöiden hoidosta sekä nopeaan hoitoonohjauksesta pidetään huolta.

Kaikille varusmiehille jaetaan Terveys ja toimintakyky -kirja omaehtoista opiskelua varten. Kirja sisältää ohjeita hyvän terveyden ja toimintakyvyn säilyttämiseksi. Varusmiehille järjestetään joukko-

osastokohtaisesti terveyskasvatusoppitunteja ja muita terveyskasvatustapahtumia yhdessä terveydenhuoltohenkilöstön, puolustusvoimien muun henkilöstön, varusmiestoimikunnan sekä terveysalan järjestöjen kanssa.

Varusmiesliiton lausunto

Varusmiesliiton mielestä vuoden 1998 palvelusaikauudistus oli onnistunut. Sen mahdollistama tulevan sodan ajan joukon kokonaisuutena toimiminen jo varusmiesaikana on korvaamaton etu suhteessa aiempiin palvelusaikamalleihin. Uuteen järjestelmään jäi kuitenkin muutamia selviä ongelmia.

Nykyisessä palvelusjärjestelmässä annettavan koulutuksen suurin ongelma on, että varusmiesten omia toiveita ja vahvuuksia ei edelleenkään oteta tarpeeksi huomioon aselajia ja tehtävää määrättäessä. Tähän pitäisi kiinnittää huomiota jo kutsunnoissa ja nykyistä paremmin vielä varusmiespalveluksen alkupuolella. Kutsunnoissa pitäisi myös antaa tarkempaa tietoa eri aselajeista ja joukko-osastoista, ja näin auttaa miehiä valitsemaan itselleen sopivin palveluspaikka. Tämä voisi kohottaa huomattavasti monien varusmiesten palvelusmotivaatiota. Kutsuntatilaisuudessa tulee Varusmiesliiton mielestä antaa koulutushaaroista perusinformaatiota, jonka pohjalta kutsuntoihin osallistuva voi esittää ensimmäisen kerran halukkuutensa tulevasta koulutuksestaan. Halukkuuden pohjalta voidaan ennen varusmiespalveluksen alkua määrittää sopivuus eri koulutuksiin. Tämä ei tarkoita, ettei varusmiespalveluksen alkuvaiheessa yksiköissä pitäisi edelleen arvioida varusmiehen sopivuutta eri tehtäviin.

Kutsunnoissa on erityisesti otettava huomioon palvelukseen astuvan asuinpaikka määrättäessä palveluspaikkaa. Moni lähtee jo ennen varusmiespalvelustaan opiskelemaan, ja palveluspaikka voi olla kovinkin kaukana kotipaikasta. Kuntakohtainen kutsuntajärjestelmä on kuitenkin Varusmiesliiton mielestä paras ja toimivin järjestelmä.

Maanpuolustustahdon kannalta liitto näkee tärkeäksi varusmiesten historiantuntemuksen lisäämisen. Erityisesti maamme sotia koskevan historian opetukseen täytyy panostaa. Omien sotiemme sekä muualla maailmassa viime vuosikymmeninä käytyjen sotien tunteminen auttaa varusmiehiä ymmärtämään saamansa koulutuksen tärkeyden. Varusmiehille tulisi antaa selkeä kuva puolustusvoimien toiminnasta niin rauhan kuin sodan aikana. Lisäksi maassamme toimivista vapaaehtoisista maanpuolustusjärjestöistä ja niiden toiminnasta tulisi antaa runsaasti tietoa. Kokonaisuudessaan Varusmiesliitto on tyytyväinen varusmiesten tämänhetkiseen maanpuolustustahtoon.

Varusmiesliitto kokee varusmiesten fyysistä ja psyykkistä kuntoa parantavan koulutuksen tämänhetkisen määrän riittäväksi. Liikunnan lisäämiseen ei ole riittäviä perusteita. Nuorten miesten ja naisten fyysisen kunnon parantamiseen ennen palvelukseen astumista tulisi sitä vastoin kiinnittää huomiota niin perus- kuin toisenkin asteen kouluissa.

Varusmiesliiton mielestä varusmiespalvelukseen kuuluvan liikunnan tulee olla turvallista, monipuolista ja motivoivaa. Tätä kautta varusmiehet jatkavat liikuntaharrastuksiaan kotiutumisen jälkeenkin. Liikuntakoulutuksessa täytyy myös hyödyntää joissakin varuskunnissa jo käytössä olevia erillisiä tasoryhmiä, joihin varusmiehet jaetaan ainakin peruskoulutuskaudella. Näin liikuntakoulutus olisi tehokkaampaa ja motivoivampaa.

Psyykkisen kunnon osalta varusmiesten terveyspalvelut ovat Varusmiesliiton mielestä tällä hetkellä kohtuulliset. Tämä on palvelusturvallisuuden osalta erittäin olennainen asia. Psyykkisesti epävakaiden varusmiesten on välittömästi voitava kääntyä terveydenhoitohenkilökunnan puoleen ja saatava heiltä apua. Avun täytyy olla samalla tavalla heti saatavilla silloin, kun muut varusmiehet tai henkilökuntaan kuuluvat huomaavat varusmiehen psyykkisen kunnon olevan epävakaa.

Varusmiesliitto katsoo, että puolustusvoimien täytyy jatkossa selvittää lisää terveyspalvelujen ulkoistamisen tuomia hyötyjä ja haittoja. Keskussotilassairaalan tulevaisuudesta päätettäessä on erityisen tärkeää varmistaa, että varusmiehille tarjottava erikoissairaanhoito on jatkossakin laadukasta ja helposti saavutettavissa. Mahdollisen palvelujen ulkoistamisen on parannettava varusmiesten terveydenhoitopalveluja. Lisäksi Varusmiesliitto vaatii, että varusmiehille tehdään kyselytutkimus puolustusvoimien terveyspalvelujen toiminnasta.

Puolustusvoimien päihteiden ja huumeiden vastaiseen toimintaan ja valistustyöhön liitto on tyytyväinen. Varusmiesliitto katsoo tärkeäksi puolustusvoimien päihteiden ja huumeiden vastaisen koulutuksen sisällön kehittämisen jatkossakin.

Heikko taloudellinen tilanne vaikuttaa väistämättä palvelusmotivaatioon ja henkiseen hyvinvointiin. Jotta varusmiehet voivat keskittyä saamaansa tärkeään koulutukseen mahdollisimman hyvin, yhteiskunnan täytyy turvata heidän taloudellinen asemansa. Tätä kautta myös saadaan yli 6 kk:n koulutusta vaativiin tehtäviin ikäluokan parhaimmisto. Varusmiesten sosiaalisiin ja taloudellisiin etuihin täytyykin kiinnittää Varusmiesliiton mielestä entistä enemmän huomiota. Se, että kol-

mannes varusmiehistä piti vuoden 2001 Nuorisobarometrissä tärkeimpänä tulonlähteenään omia säästöjään ja joka viides vanhempien antamaa tukea, on epäterve tilanne.

Nykyisin käytössä olevat palvelusaikaan sidotut päivärahat ovat kautta linjan liian pieniä. Erityisen ongelmallinen on palveluksen kuutena ensimmäisenä kuukautena maksettava 3,60 €. Varusmiesliitto vaatii, että peruspäiväraha korotetaan viipymättä 4 €:oon. Tätä menoerää vastaava summa säästyisi, jos palvelusaikoja lyhennettäisiin siten, että saapumiserät kotiutuisivat ennen joulua ja juhannusta.

Myös myöhemmin maksettavat päivärahat 5,75 € (7.—9. kk) ja 8,25 € (10.—12. kk) ovat riittämättömät. Niillä ei pystytä motivoimaan varusmiehiä yli 6 kk kestävään palvelukseen. Tärkeysjärjestyksessä peruspäivärahan korottaminen on kuitenkin ensimmäisenä.

Uuden eläkelain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikana Varusmiesliitto toi jatkuvasti esille kantaansa, jonka mukaan myös asepalveluksen tulisi kartuttaa eläkettä. Lopullisessa lainsäädännössä varusmiehiä ei kuitenkaan huomioitu. Eläkettä kertyy sitä vastoin esim. lasten kotona hoitamisesta ja opiskelusta, johon varusmiespalvelus on yhteiskunnallisia ja ammatillisia valmiuksia kehittävänä koulutuksena rinnastettavissa.

Muissa Pohjoismaissa varusmiesaika kerryttää eläkettä. Meillä erilaista suhtautumistapaa on perusteltu mm. sillä, että lähes koko ikäluokka suorittaa joko varusmies- tai siviilipalveluksen. Varusmiesliitto kuitenkin huomauttaa, että suurin osa naisista ei suorita varusmiespalvelusta tai siviilipalvelusta. Kyseessä on siis myös sukupuolten välinen tasa-arvokysymys. Varusmiesliitto vaatiikin, että eläkelakia korjataan tältä osin mahdollisimman nopeasti.

Siviilipalvelus

Siviilipalveluksen perusteet

Siviilipalvelus perustuu perustuslaissa säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen ja toisaalta uskonnon- ja omantunnonvapauteen. Asevelvollinen voi uskonnolliseen tai eettiseen vakaumukseen perustuvista vakavista omantunnonsyistä hakeutua siviilipalvelukseen, jonka suorittaminen korvaa asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen rauhan aikana.

Siviilipalveluksesta säädetään siviilipalveluslaissa (1723/1991) ja -asetuksessa (1725/1991). Siviilipalveluksen pituus on 395 vuorokautta. Siviilipalvelukseen pääsee täyttämällä hakemuksen, jossa annetaan vakuutus vakaumuksesta. Vakaumusta ei erikseen tutkita.

Ennen vuotta 1987 siviilipalvelusaika oli 360 vrk, ja miesten vakaumus tutkittiin erillisessä tutkijalautakunnassa, joka antoi määräyksen siviilipalvelukseen. Vuosina 1987—91 oli voimassa ns. väliaikaislaki, jolla siviilipalvelus pidennettiin 16 kuukauteen ja vakaumuksen tutkinnasta luovuttiin.

Siviilipalvelusmiehillä on samat sosiaalis-taloudelliset etuudet (lomat, ilmaiset matkat, päivärahat, ruoka, terveydenhoito jne.) kuin varusmiehillä. Puolustusministeriön mukaan keskeisimmät erot ovat palvelusolosuhteissa, palveluksen rasittavuudessa, rangaistussäännöksissä ja -käytännössä sekä vapaa-ajassa. Seuraavassa asetelmassa on esitetty siviilipalveluksen ja varusmiespalveluksen palvelusajat:

	Siviili-palvelus	Varusmiespalvelus	
Palvelusaika, vrk	395	180	362
Nettotyöpäivät,vrk	178	174	357
Henkilömäärä vuodessa	2 400	15 000	10 000

Siviilipalvelus toteutetaan siviilimäisissä oloissa ja siviilityöajoin. Säännöllinen viikkotyöaika ei saa ylittää 40 tuntia, yleisin viikkotyöaika on n. 38 tuntia. Työajan jälkeen on säännöllinen vapaa-aika.

Varusmiesten säännöllinen palvelus kestää yleensä 12 tuntia vuorokaudessa, jonka jälkeen on 3 tuntia vapaata ja mahdollisuus poistua kasarmialueelta. Maastoharjoitusten aikana palvelus kestää 24 tuntia vuorokaudessa, ajoittain useita päiviä, eikä poistuminen palveluspaikalta ole mahdollista.

Puolustusministeriön mukaan varusmiespalvelu on fyysisesti selvästi rasittavampaa kuin siviilipalvelus, samalla kun palvelus tapahtuu pääosin ja säästä riippumatta ulkosalla. Varusmiesten palvelusaikaan sisältyy mm. maastopäiviä, koulutusammuntoja, iltakoulutusta ja lauantaipalvelusta, joissa rasittavuus on normaalia suurempi.

Varusmiesten keskimääräinen palvelusaika on n. 260 vrk. Saadusta koulutuksesta ja joukon tehtävästä riippuen kertausharjoitusten määrä vaihtelee. Varusmiespalveluksen jälkeen reserviläisillä on kertausharjoitusvelvoite. Reserviläisten keskimääräinen kertausharjoitusvelvoite on n. 65 vrk.

Siviilipalvelus sitoo enimmillään 40 tuntia viikossa, ja viikonloppuihin osuvat työvuorot korvataan vapaalla. Varusmiespalvelus sitoo laskelmien mukaan keskimäärin 144 tuntia ja enimmillään 168 tuntia viikossa maastoharjoitusten ja varallaolovelvoitteiden määrästä riippuen. Viikonlopuiksi osuvia harjoituksia tai varallaoloa ei yleensä korvata.

Siviilipalvelusta johtaa työministeriö apunaan siviilipalvelusasiain neuvottelukunta. Ministeriö valmistelee siviilipalvelusta koskevan lainsäädännön ja ohjeet sekä tekee mm. siviilipalvelusmiesten matkustamiseen liittyvät sopimukset Matkahuollon, VR:n ja Finnairin kanssa. Ministeriö huolehtii siviilipalvelukseen tarvittavien määrärahojen budjetoinnista ja määrärahaseurannasta, vastaa siviilipalvelusasioihin liittyviin kanteluihin, kyselyihin ym. ja pyrkii kehittämään siviilipalvelusta.

Siviilipalvelusasiain neuvottelukunta on yhteydenpitoelin siviilipalveluksen ja asevelvollisuuslain mukaisen palveluksen järjestämisestä vastaavien viranomaisten välillä. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii työministeriön hallintopalveluyksikön päällikkö ja jäseninä ovat työministeriön, puolustusministeriön, pääesikunnan, siviilipalveluskeskuksen, palveluspaikkojen ja Aseistakieltäytyjäliiton edustajat.

Siviilipalvelukseen hakeutuvien määrä on kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	Määrä
1997	2 552
1998	2 493
1999	2 424
2000	2 687
2001	2 745
2002	2 424

Siviilipalvelukseen hakeutuvien määrä on pysynyt viime vuosina 2 500:n tuntumassa. Siviilipalveluksen suosio näyttää siten vakiintuneen. Yleinen asenne siviilipalveluksen valinneita kohtaan on muuttunut viime vuosina ehkä hieman myönteisemmäksi.

Puolustusministeriö on arvioinut, että varusmiespalveluksen aikana siviilipalvelukseen hakeutuvien määrää saattaa tulevaisuudessa kasvaa. Työministeriö ei usko tällaiseen kehitykseen. Työministeriön mukaan vuoden 1998 palvelusaikauudistuksen jälkeen kehitys kääntyi päinvastoin siihen suuntaan, että siviilipalvelukseen hakeutuneista yhä suurempi osa hakeutuu takaisin varusmiespalvelukseen (n. 500/vuosi).

Siviilipalveluksesta valtiolle aiheutuneet menot ovat kehittyneet v. 1998—2002 seuraavasti

Vuosi	milj. €
1998	2,68
1999	3,02
2000	3,18
2001	3,52
2002	3,71

Siviilipalveluksen toimeenpano ja sen toimivuus

Työministeriö ostaa siviilipalveluksen toimeenpanoon (koulutus, hallinto ym.) liittyvät tehtävät ulkopuoliselta viranomaistaholta, siviilipalveluskeskukselta. Siviilipalveluskeskuksena on vuoden 1998 alusta alkaen toiminut Lapinjärven kunnan organisaatioon kuuluva Lapinjärven koulutuskeskus. Lapinjärven kunta voitti työministeriön v. 1997 järjestämän tarjouskilpailun ao. palvelun tuottamisesta. Työministeriöllä on Lapinjärven kunnan ja koulutuskeskuksen kanssa sopimus siviilipalveluskeskuksena toimimisesta 31.12.2007 asti. Siviilipalveluskeskus toimii viranomaisasemassa, ja sille maksettava korvaus määräytyy sopimuksessa sovitun kiinteän vuosimaksun mukaisesti. Vuosimaksua voidaan tarkistaa kerran vuodessa yhteisellä neuvottelumenettelyllä ottaen huomioon koulutettavien miesten määrän vaihtelut sekä yleiset ja erityiset keskuksen toimintaan liittyvät kustannuskehitykset.

Lapinjärven koulutuskeskus on työministeriön mukaan onnistunut sille määrätyissä täytäntöönpanotehtävissä suhteellisen hyvin. Keskus on onnistunut palkkaamaan innostunutta ja osaavaa opetushenkilökuntaa, ja sen toimintaympäristö on mahdollistanut monenlaisten tehtävien tarjoamisen myös työpalvelupaikkaa vaille jääneille siviilipalvelusmiehille. Keskus ja Lapinjärven kunta ovat myös kiitettävällä tavalla panostaneet keskuksen käytössä olevien rakennusten remontoimiseen ja parantamiseen yhä paremmin tarkoitukseensa sopiviksi.

Keskuksen täytäntöönpanotehtäviä on vaikeuttanut huomattavasti lisääntynyt palveluspaikkapula, mikä aiheuttaa sen, että miehet kasaantuvat koulutusjakson jälkeen keskukseen. Jokaisesta 90 miehen koulutuserästä jää keskimäärin 14 miestä ilman palveluspaikkaa. Näille miehille on hankala tarjota riittäviä majoitustiloja ja mielekkäitä työtehtäviä keskuksessa. Toinen suuri täytäntöönpanoa vaikeuttava ja hallinnollista työtä lisäävä ongelma on palvelukseen kutsuttujen miesten alhainen saapumisprosentti. Keskimäärin vain 55 % palvelukseen kutsutuista saapuu palvelukseen, muut hakevat lykkäystä, vapautusta tai jättävät saapumatta lainkaan.

Siviilipalvelukeskus on suorittanut siviilipalveluslaitoksiin kohdistuneita valvonta- ja ohjauskäyntejä n. 80 laitokseen vuosittain. Ohjaus- ja valvontakäynnit on koettu erittäin tarpeellisiksi, ja keskus on toteuttanut ne työministeriön mielestä asiantuntevasti. Lisäksi keskus on järjestänyt vuosittain neuvottelupäivät laitoksille.

Työministeriön mukaan siviilipalveluskeskuksen toiminnan tehostamisessa on keskeisintä saada

työpalvelua varten palveluspaikat niitä vaille jääneille ja tehostaa palvelukseen ohjaamista. Keskus on kuitenkin riippuvainen tarjotuista palveluspaikoista ja niiden määrästä. Keskus ei voi määrätä miestä työpalveluun sellaiseen paikkaan, joka ei täytä lakisääteisiä ylläpitovelvoitteitaan. Viime aikoina siviilipalvelusmiehen asumiskuluista vastaavien palveluspaikkojen määrä on entisestään harventunut.

Siviilipalvelusmiehille koulutusjaksolla annettavan opetuksen sisältö on yleissivistävää ja yleispiirteistä, koska koulutettavien miesten koulutustausta vaihtelee paljon. Kaikille opetetaan siviilipalveluslain ja -asetuksen sisältö, siviilipalvelusmiehen velvollisuudet ja oikeudet sekä työelämän pelisääntöjä. Lisäksi on luentoja mm. vakaumuksesta, rauhankasvatuksesta ja pasifismista. Kansalaiskasvatusta annetaan ensiapukursseilla, atk-kursseilla, palontorjuntaluennoilla, huumeiden vastustusluennoilla ja siivouspalvelussa. Lisäksi pidetään liikuntatunteja ja erilaisia teemaluentoja (mm. globalisaatio, väestönsuojelu, pelastuspalvelu, ympäristönsuojelu).

Siviilipalveluslaitoksia on tällä hetkellä n. 1 800. Palveluspaikoista yli 90 % on julkisoikeudellisia laitoksia (valtion, kuntien, seurakuntien laitokset). Yksityisoikeudelliset palveluspaikat (lähinnä yhdistykset ja säätiöt) hyväksyy työministeriö sen jälkeen, kun hakemus on käsitelty siviilipalvelusasiain neuvottelukunnassa ja siitä on pyydetty puolustusministeriön lausunto. Ennen yksityisoikeudellisen hakemuksen hyväksymistä palveluspaikalta pyydetään tarkka selvitys mm. kyvystä huolehtia taloudellisista velvoitteistaan ja siviilipalvelusmiesten valvonnasta.

Suoritettujen valvontakäyntien ja muiden havaintojen perusteella suurin ongelma palveluspaikkojen osalta on edelleen niiden haluttomuus vastata siviilipalvelusmiehen asumiskustannuksista. Vain harvalla palveluspaikalla on omia asuntoja tarjottavana siviilipalvelusmiehille. Etenkin pääkaupunkiseudulla miehestä aiheutuvat asumiskustannukset koetaan usein niin suureksi kulueräksi, että mies jää joko palvelukseen ottamatta tai asumiskustannusten korvausvelvollisuutta kierretään siten, että lopulliseksi maksajaksi jää Kela, miehen vanhemmat tai jopa mies itse. Muiden kuin asumiskulujen osalta (esim. päivärahat, ruokarahat, terveydenhuolto) laitokset vastaavat melko hyvin velvoitteistaan.

Palveluspaikkojen haluttomuus vastata asumiskustannusten korvaamisesta on ollut ongelmana jo useita vuosia. Työministeriö on pyrkinyt korjaamaan tilannetta esittämällä, että valtio maksaisi ainakin osittain siviilipalvelusmiesten palvelusaikaiset asumiskustannukset. Lisämäärärahaa on työministeriö esittänyt kahden edellisen vuoden valtion talousarvioon, mutta esitys ei ole mennyt läpi. Mikäli asumiskustannukset maksettaisiin edes osittain valtion varoista, olisi tällä huomattava taloudellinen merkitys palveluspaikoille, jotka voisivat tällöin ottaa useampia miehiä palvelukseensa. Työministeriö uskoo, että mikäli asumiskustannuskysymys saataisiin ratkaistua, tulisi palveluspaikkaongelma samalla häviämään lähes kokonaan.

Siviilipalveluslain mukaan valtioneuvoston päätöksellä voidaan viime kädessä määrätä valtion eri hallinnonaloille työpalveluun sijoitettavien siviilipalvelusmiesten määrät. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jo nykyisen lainsäädännön nojalla palveluspaikattomat miehet voidaan sijoittaa valtion eri hallinnonaloille. Ylläpitokustannukset miehistä tulisivat tällöin ao. palveluspaikan (valtion) vastuulle. Tähän mennessä kyseistä sijoituspäätöstä ei kuitenkaan ole vielä toteutettu.

Kun otetaan huomioon siviilipalveluksen pitkä kestoaika, 13 kk, verrattuna varusmiesten 6—12 kk:n palvelusaikaan sekä em. palveluspaikan löytymiseen ja taloudellisiin vastuisiin liittyvät ongelmat, on siviilipalvelus työministeriön mukaan kokonaisrasittavuudeltaan tällä hetkellä hyvinkin samanveroinen varusmiespalvelun kanssa. Siviilipalvelusajan lyhentämistä koskenut hallituksen esitys kaatui eduskunnassa joulukuussa v. 2000.

Siviilipalveluksen kansalaisvastuun kasvatustehtävä voidaan nähdä rinnasteisena armeijan tehtävään. Siviilipalvelus on lailla säädetty kansalaisvelvollisuus ao. palvelusmuodon valinneille. Koulutuksen ja työpalvelun aikana miehet oppivat huomioimaan muita ihmisiä, toimimaan ryhmässä sekä oppivat mm. yhteisten sääntöjen noudattamista ja työelämän sääntöjä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Yleinen asevelvollisuus on Suomen puolustuksen peruspilari. Alueellinen puolustusjärjestelmä ei toimisi ilman yleisen asevelvollisuuden mahdollistamaa suurta reserviä ja Suomessa vallitsevaa vahvaa maanpuolustustahtoa. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS 1/1997 vp) mukaan yleinen asevelvollisuus on Suomelle taloudellisin ja toimivin malli uskottavan puolustuskyvyn ylläpitämiseksi. Valtiontilintarkastajien mielestä varusmiesten nykyiset koulutustavoitteet palvelevat sekä kotimaisen että yhä kansainvälistyvän toiminnan tarpeita. Suomella on rauhanturvatehtäviin hyvin koulutettuja joukkoja, joiden suorituskyky esim. Balkanin vaativissa kansainvälisissä operaatioissa on tunnustettu korkealle.

Ikäluokista pystytään kouluttamaan edelleen yli 80 %, mikä takaa nykyisin puolustusvoimille riittävän reservin. Asevelvollisuuslaki ja Suomen puolustusperiaatteet edellyttävät varusmiespalvelukseen osallistuvien osuuden säilyttämistä nykyisen suuruisena. Jotta tämä tavoite voitaisiin täyttää, tulisi varusmiespalveluksen houkuttelevuutta suhteessa vaihtoehtoiseen palveluun pyrkiä parantamaan. Siviilipalveluksen suorittaa n. 5 % ikäluokasta.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että puolustusvoimat on viime vuosina pyrkinyt järjestelmällisesti kehittämään varusmieskoulutusta. Yhtenä esimerkkinä tästä on palvelusaikauudistus, josta saadut kokemukset ovat pääosin myönteisiä. Epäkohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että kouluttajatehtävissä toimivaan henkilöstöön on kohdistunut aiempaa huomattavasti suurempi rasitus tiiviimmän koulutustahdin vuoksi. Puolustusministeriön mukaan ongelma tulisi ratkaista kouluttajahenkilöstön määrää merkittävästi lisäämällä. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi selvittää voidaanko kouluttajavaje ratkaista ainakin osaksi puolustusvoimien sisäisin virkasiirroin siirtämällä henkilöstöä muista tehtävistä koulutukseen. On tärkeää, että koulutuksen korkea laatu ja ajanmukaisuus säilyvät jatkossakin, sillä ne ovat omiaan takaamaan puolustusvoimien toiminnan tehokkuuden ja ylläpitämään varusmiesten palvelusmotivaatiota. Tämän vuoksi myös koulutuksen sisältöön ja kouluttajien jatkokoulutukseen tulee kiinnittää riittävää huomiota.

Varusmiesten palveluksen aikainen poistuma on uuden järjestelmän aikana lisääntynyt kolmanneksella. Valtiontilintarkastajat pitävätkin huolestuttavana, että varusmiespalvelus keskeytyy eri syistä yli 10 %:lla saapumiserästä ja osuus on lievässä kasvussa. Pahimmillaan se on eräissä Etelä-Suomen varuskunnissa yltänyt yli 15 %:iin. Suurin osa keskeyttämisistä johtuu terveydellisistä syistä. Niissä korostuvat erityisesti mielenterveydelliset sairaudet, jotka saattavat olla yhteydessä varusmiesten heikkoon fyysiseen kuntoon. Tavoitteena on pidettävä sitä, että valtaosa tämänkaltaisista syistä saadaan selville jo ennen palvelukseen astumista ja että henkilö ohjataan asianmukaiseen hoitoon. Ei ole tarkoituksenmukaista, että suuri joukko miehiä ja naisia otetaan vuosittain aloittamaan varusmieskoulutus, jota he eivät kykene terveydellistä syistä suorittamaan loppuun. Nuoret joutuvat järjestelemään lähitulevaisuutensa uudelleen, ja keskeyttämiset koituvat kalliiksi myös puolustusvoimille.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että varusmiespalveluksen keskeyttävien määrää voidaan vähentää mm. kehittämällä kutsuntamenettelyn ennakkoterveystarkastusta ja parantamalla palvelukseen valmistautumiseen liittyvää informaatiota. Asevelvollisten toivomukset aselajista ja palveluspaikasta sekä palvelukseenastumisajankohdasta tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa nykyistä paremmin huomioon. Myös ennen palvelukseenastumista tehtäviä palveluskelpoisuusarvioita on tehostettava, koska esim. nuorten fyysinen kunto on heikentynyt selvästi aiempaan verrattuna. Valtiontilintarkastajat katsovat, että nuorten miesten ja naisten fyysisen kunnon parantamisen tarve on ilmeinen jo ennen palvelukseen astumista. Tässä mm. koululiikunnan lisäämisellä ja tehostamisella on keskeinen rooli. Myös koulussa annettavalla ja yleisellä asennekasvatuksella ja riittävällä valistuksella voidaan vaikuttaa tehokkaasti nuorten myönteiseen suhtautumiseen liikuntaan ja sen tuomiin edullisiin vaikutuksiin terveyteen ja fyysiseen kuntoon.

Vaikka varusmiesten sosiaalisessa ja taloudellisessa asemassa onkin tapahtunut myönteistä kehitystä, on tärkeää, että erilaisia etuuksia ja palveluja voidaan jatkossakin parantaa. Esimerkiksi päivärahojen oikea mitoitus sekä laadukkaiden ja helposti saavutettavien terveyspalvelujen turvaaminen ovat valtiontilintarkastajien mielestä keskeisiä kysymyksiä. Etuuksien parantaminen lisännee osaltaan varausmiespalvelun suorittavien motivaatiota. Etuuksilla on myös huomattava viihtyvyyttä ja sopeutumista edistävä vaikutus. Toisaalta taas varusmiehiä ja siviilipalvelusmiehiä ei ole syytä asettaa vakaumuksensa perusteella eriarvoiseen asemaan.

Velvoitteistaan vastaavien siviilipalvelusmiesten palveluspaikkojen määrä on viime vuosina vähentynyt huomattavasti, minkä johdosta jokaisesta koulutuserästä jää keskimäärin n. 15 % ilman palveluspaikkaa. Siviilipalvelusmiehille ei voida tällöin osoittaa riittäviä majoitustiloja ja mielekkäitä työtehtäviä. Toinen huomattava siviilipalveluksen täytäntöönpanoa vaikeuttava ja hallinnollista työtä lisäävä ongelma on se, että palvelukseen kutsutuista palvelukseen saapuu vain n. 55 %. Valtiontilintarkastajat pitävät ongelmia merkittävinä ja nykyistä tilannetta siviilipalveluslainsäädännön

periaatteiden vastaisena ja edellyttävät työministeriön ryhtyvän asian vaatimiin toimiin. Koska siviilipalvelusmiehet ovat suorittamassa valtion heille asevelvollisuusjärjestelmän osana määräämää velvollisuutta, valtion on vastattava siitä, että siviilipalvelusmiehille on tarjolla riittävästi tarkoituksenmukaisia palvelupaikkoja. Toisaalta on myös huolehdittava siitä, että valitut palveluspaikat vastaavat säädetyistä velvoitteistaan. Tärkeää on myös tehostaa siviilipalvelusmiesten palvelukseen ohjaamista. Siviilipalveluksen palvelusolosuhteita on pyrittävä kehittämään ja lisäämään koulutusta, jossa korostuu kansalaisvastuuta kasvattava merkitys.

Puolustusvoimien kansainvälinen yhteistyö

Kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen osallistuminen

Rauhanturvaamislakia (514/1984) muutettiin 31.12.2000 voimaan tulleella lailla (750/2000). Rauhanturvaamislain muutosten voimaantulon yhteydessä vastuu rauhanturvaamistoiminnan käytännön toimenpiteiden suorittamisesta siirtyi puolustusvoimille 1.1.2001 alkaen. Puolustusministeriö vastaa edelleen rauhanturvaamispolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä siltä osin, kuin ne eivät kuulu ulkoasiainministeriön tehtäviin. Lisäksi puolustusministeriö vastaa toiminnan ohjauksesta, voimavarojen hankkimisesta ja säädösvalmistelusta. Sen sijaan rauhanturvaamistoimintaan tarkoitettujen sotilaallisten joukkojen kouluttaminen, varustaminen, kehittäminen ja operatiivisen valmiuden ylläpito sekä operaatioihin liittyvä kansallinen johtaminen ovat kansainvälisen käytännön mukaisesti puolustusvoimille kuuluvia tehtäviä.

Eduskuntakäsittelyssä rauhanturvaamislain muutosta perusteltiin aiempaan työnjakoon liittyneillä ongelmilla. Puolustusministeriön ja pääesikunnan välistä työnjakoa ei pidetty enää tarkoituksenmukaisena toimintavalmiuden ylläpitämisen ja rauhanturvaamisoperaatioiden käytännön toteutuksen kannalta. Puolustusministeriössä hoidettiin tehtäviä, jotka puolustusvaliokunnan mukaan oli tarkoituksenmukaista hoitaa alemmalla hallinnon tasolla. Toisaalta puolustusvoimien organisaatiota ja voimavaroja ei ole hyödynnetty täysimääräisesti rauhanturvaamisen valmiuksien luomisessa ja ylläpidossa eikä toiminnan toteuttamisessa.

Hallituksen esityksen (HE 20/2000 vp) perusteluissa todettiin, että puolustusvoimien asema rauhanturvaamistoiminnassa oli jäänyt vähäiseksi. Myöskään rauhanturvaamistoimintaan osallistumisesta saatuja kokemuksia ei ollut järjestelmällisesti hyödynnetty puolustusvoimien omassa toiminnassa. Koska kansainvälisestä toiminnasta saatava hyöty on tärkeä myös kansalliselle puolustukselle, asiaa piti esityksen mukaan korostaa myös organisaatioratkaisuilla, jotta näiden kahden ulottuvuuden toisiaan tukeva merkitys olisi selkeä. Samalla kun puolustusvaliokunta hyväksyi tämän lähtökohdan, se totesi, että puolustusvoimien ensisijainen tehtävä jatkossakin on oman maamme puolustaminen. Henkilöstön osallistumisen muihin tehtäviin on perustuttava vapaaehtoisuuteen, eikä muilla tehtävillä saa heikentää maanpuolustuksen resursseja.

Rauhanturvaamislain 1 §:n mukaan Suomi voi osallistua sellaiseen Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen (rauhanturvaamistoiminta), joka tähtää kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen.

Laki koskee soveltuvin osin myös suomalaisen rauhanturvaamisorganisaation osallistumista humanitaariseen avustustoimintaan tai sen suojaamiseen YK:n erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä. Todennäköisin sotilaallisia voimavaroja toimintansa tueksi pyytävä toimielin on YK:n pakolaisavun päävaltuutetun virasto (UNHCR). Lakia ei sovelleta YK:n peruskirjan 42 tai 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin pakotetoimiin osallistumiseen.

Rauhanturvaamishenkilöstön kokonaismäärä saa vaihtohenkilöstöä ja koulutuksessa olevaa henkilöstöä lukuun ottamatta olla enintään 2 000. Lain 35 §:n mukaan suomalaiseen rauhanturvaamisorganisaatioon voi kuulua rauhanturvajoukkoja, erillisiä yksiköitä, sotilastarkkailijoita ja yksittäisiä henkilöitä. Suomella on rauhanturvajoukko KFOR:ssa (Suomen pataljoona Kosovossa) sekä erilliset yksi-

köt SFOR:ssa (Suomen osasto Bosnia-Hertsegovinassa), EUFOR (Suomen osasto Makedoniassa) ja ISAF:ssa (Suomen osasto Afganistanissa). Erilliset yksiköt muistuttavat organisaatioltaan ja tehtäviltään rauhanturvajoukkoa.

Toiminnallisesti rauhanturvaamisorganisaatio on operaation toimeenpanijan ja muutoin puolustusministeriön alainen. Rauhanturvaamistoiminnan käytännön toimeenpanossa organisaatio kuuluu puolustusvoimiin ja on pääesikunnan alainen siten, kuin rauhanturvaamislaissa säädetään tai, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu, ministeriö tarkemmin määrää. Puolustusministeriö vahvistaa organisaation suuruuden ja joukkotyypin sekä sen osien hallinnollisen aseman ja toimivallan.

Kansainvälinen yhteisö on ryhtynyt voimakkaasti kehittämään sekä sotilaallista että siviilikriisinhallintakykyään. Valtioneuvoston 13.6.2001 eduskunnalle antaman Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeneen selonteon (VNS 2/2001 vp) mukaan konfliktien ennaltaehkäisyyn on paneuduttava aiempaa painokkaammin. Suomi osallistuu aktiivisesti kriisinhallintayhteistyöhön ja vahvistaa näin sekä kansainvälistä että kansallista turvallisuutta. Suomi kehittää kansallisia valmiuksiaan hyödyntäen rauhanturvaamistoiminnasta ja kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintatoiminnasta saatuja kokemuksia. Kehittämisessä otetaan huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet YK:ssa, EU:ssa ja ETYJissä sekä osallistuminen Naton rauhankumppanuusyhteistyöhön.

Suomi on osallistunut Naton rauhankumppanuusohjelmaan (PfP) vuodesta 1994 sekä sen suunnittelu- ja arviointiprosessiin (PARP) vuodesta 1995. Tällä hetkellä on menossa PARP-prosessin kolmas vaihe (PARP III). PfP-toiminnan kautta Suomi voi osallistua eurooppalaiseen kriisinhallintaan ja päätöksenteon muotoiluun.

PARP on kriisinhallintatehtäviä varten tarkoitettujen joukkojen ja resurssien kehittämisen kannalta PfP:n keskeisin kokonaisuus. Sen avulla kehitetään sotilaalliseen kriisinhallintaan käytettäviä joukkoja, henkilöstöä ja materiaalia ja näiden yhteistoimintaa sekä materiaalin osalta yhteistoimintakykyä.

Vuonna 1996 perustettu NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) on puolustushallinnon kannalta keskeisin yhteispohjoismainen yhteistyöfoorumi, jossa koordinoidaan yhteispohjoismaista rauhanturvaamistoimintaa. Askeleena kohti yhteistyön edelleen tiivistämistä tehtiin v. 2002 yhteispohjoismainen päätös pohjoismaisen prikaatin esikunnan ytimen perustamisesta. Suomi isännöi esikuntaa v. 2002—2004, ja tälle ajalle se on myös asettanut prikaatin komentajan.

Suomi osallistuu myös SHIRBRIG-konseptiin (Stand-by High Readiness Brigade for UN-operations), jonka joukkoluetteloon on ilmoitettu Suomen kansainväliset valmiusjoukot sekä neljä esikuntaupseeria. SHIRBRIG-järjestelyn tarkoituksena on tukea YK:n nopean toiminnan kyvyn kehittämistä.

Kosovon rauhanturvaoperaatioon (KFOR) liittyen Suomi osallistuu Keskisen monikansallisen prikaatin (MNBC) toimintaa koordinoiviin kokouksiin. Suomi otti koordinointivastuun keskisestä prikaatista ja asetti prikaatin komentajan 1.5.2003 kuuden kuukauden ajaksi. Lisäksi Suomi asetti prikaatin johtamisjärjestelmän 1.5.2003 kahdentoista kuukauden ajaksi.

Rauhanturvajoukot toimivat operaatioalueilla tehtäviensä mukaisesti yhteistyössä kansainvälisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa (CIMIC-toiminta). Balkanin alueella yhteistoiminta on kiinteää ETYJin sekä YK:n alajärjestöjen kuten YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) kanssa. Suomalaisista kansalaisjärjestöistä yhteistoiminta Kirkon ulkomaanavun kanssa on vakiintunutta.

Operaatioalueilla saatua kokemusta ja tietoa on hyödynnetty järjestämällä eri viranomaisille alueeseen liittyvää koulutusta puolustusvoimien kansainvälisessä keskuksessa Niinisalossa.

Puolustusministeriön mukaan rauhanturvaamistoiminta tukee selkeästi myös kansallisen puolustuskyvyn kehittämistä. Henkilöstön sotilaallisen ammattitaidon kehittämiselle operaatiot tarjoavat erinomaiset puitteet. Ympärivuorokautinen toiminta ajoittain lähes sotatilaa muistuttavissa kenttäolosuhteissa, perehtyminen laajoihin viesti-, johtamis- ja huoltojärjestelmiin, sotavarustuksen käsittely ja huolto kenttäolosuhteissa sekä todellisissa tilanteissa toteutettavat sotilastehtävät parantavat sekä palkatun henkilöstön että reserviläisten ammattitaitoa. Osallistuminen operaatioihin tukee myös sotavarustuksen kehittämistä. Varustuksen jatkuva käyttö vaativissa olosuhteissa antaa arvokasta tietoa mm. varustuksen luotettavuudesta, kenttäkelpoisuudesta, kestävyydestä sekä käyttöturvallisuudesta.

Yhteistyö ulkoasiainhallinnon kanssa

Ulkoasiainministeriön mukaan kriisinhallintakysymykset ja Suomen osallistuminen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin ovat keskeinen osa Suomen harjoittamaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kriisinhallintakysymyksiä ja Suomen osallistumista koskevan poliittisen päätöksenteon valmistelua

hoitaa ulkoasiainministeriön poliittinen osasto, jossa rauhanturvakysymyksiä valmistelee turvallisuuspolitiikan yksikkö. Vastaavasti ulkoasiainministeriön momentilta rahoitetaan yli puolet Suomen osallistumisesta aiheutuvista kustannuksista.

Puolustusministeriö ja ulkoasiainministeriö valmistelevat kiinteässä yhteistyössä osallistumisen rauhanturvaamisoperaatioihin. Suomen pysyvä edustusto YK:ssa (YKE) toimittaa ministeriöille pyynnöt ja perusteet operaatioihin osallistumisesta. Pyynnöt käsitellään yhteistoiminnassa puolustusministeriön kanssa. Mikäli osallistuminen tehtävän, resurssien ja lainsäädännön osalta näyttää mahdolliselta, aloitetaan osallistumispäätöksen valmistelu. Muussa tapauksessa ilmoitetaan kielteisestä ratkaisusta YKElle.

Osallistumispäätöksen valmistelemiseksi laaditaan yhteistyössä muistio, jonka ulkoasiainministeriö esittelee valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle (UTVA). Tarvittaessa valtioneuvosto antaa eduskunnalle selonteon operaation luonteesta (erityisesti voimankäyttösäännökset). Eduskunnassa asian valmistelusta vastaa ulkoasiainvaliokunta, joka tarvittaessa kuullee asiantuntijoina sekä ulkoasiainministeriön että puolustusministeriön edustajia. Tasavallan presidentti tekee osallistumispäätöksen valtioneuvoston esityksestä.

Rauhanturvaamistoiminnan linjaukset esitellään vuosittain UTVAlle. Linjausmuistiossa hyväksytään mm. seuraavan vuoden osallistumisen laajuus ja siinä tapahtuvat muutokset, operaatioiden ja sotilastarkkailijoiden enimmäisvahvuus sekä rauhanturvaamistoiminnan kehittämislinjaukset. Puolustusministeriö määrittää puolustusvoimille rauhanturvaamistoiminnan tulostavoitteet ja linjaukset toiminta- ja taloussuunnittelunsa yhteydessä.

Uuden operaation rahoitus ja merkittävät muutokset käynnissä olevien operaatioiden rahoitukseen valmistellaan päätöksenteon valmistelun yhteydessä. Puolustusministeriö laatii päätösmuistioon liitteen kustannusvaikutuksista puolustusvoimilta saamiensa laskelmien mukaisesti. Ulkoasiainministeriö vastaa rahoituksen hyväksymismenettelystä.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistehtäviin liittyvissä kysymyksissä ministeriöiden yhteistyö on erittäin tiivistä. Asioita valmistelevat virkamiehet toimivat yhteistyössä tarvittaessa jopa päivittäin. Ulkoasiainministeriö järjestää näihin kysymyksiin liittyviä koordinaatiokokouksia aina tilanteen vaatiessa ja varmistaa kantojen ja toiminnan yhdenmukaisuuden, ennen kuin Suomen edustustot ottavat osaa asiaa koskeviin keskusteluihin sotilaallista kriisinhallintaa hoitavissa kansainvälisissä järjestöissä ja Euroopan unionissa.

Rauhanturvajoukkojen rekrytointi ja koulutus

Rauhanturvatehtäviin on mahdollisuus päästä joko hakeutumalla varusmieskoulutukseen Suomen kansainväliseen valmiusjoukkoon (Finnish Rapid Deployment Force) Porin prikaatiin tai hakemalla rauhanturvatehtäviin varusmiespalvelun jälkeen.

Valmiusjoukkokoulutukseen valituilla palvelusaika on 362 vrk, ja kaikille johtamistehtäviin soveltuville annetaan vähintään ryhmänjohtajan koulutus. Koulutukseen hyväksytty varusmies koulutetaan ensin kotimaan puolustustehtäviin. Kansainvälinen rauhanturvakoulutus annetaan n. 4 kk:n kansainvälisellä koulutuskaudella.

Kansainvälinen koulutus on haasteellista ja käytännönläheistä. Koulutuksen painopiste on valvonta-, vartio- ja partiokoulutuksessa. Koulutettavat harjaantuvat toimintaan kulunvalvontapaikoilla ja valvonta-asemilla sekä perehtyvät kuljetusten ja henkilöiden suojaamiseen, kohteiden eristämiseen ja tarkastukseen sekä helikopteritoimintaan. Ensiapu-, miinaturvallisuus- ja ampumakoulutus on tavanomaista varusmieskoulutusta laajempaa. Kansainvälisen koulutuskauden päämääränä on kouluttaa joukko kykeneväksi yhteistoimintaan monikansallisen joukon muiden osien kanssa. Kansainvälisen koulutuskauden lopulla pyritään osallistumaan kansainväliseen kriisinhallintaharjoitukseen joko kotimaassa tai ulkomailla.

Jokaisella kansainvälisen koulutuksen hyväksytysti suorittaneella varusmiehellä on mahdollisuus reserviin siirtyessään tehdä toimintavalmiussitoumus. Sitoumus on vapaaehtoinen ja siinä sitoudutaan saapumaan seitsemän vuorokauden kuluessa käskyn saamisesta operaatioon lähtöä tai lisäkoulutusta varten. Sitoumus tehdään vuodeksi kerrallaan ja sitä on mahdollista jatkaa. Vuodesta 1996 kansainvälisen koulutuksen on saanut n. 1 900 varusmiestä. Noin 85 % koulutetuista on tehnyt toimintavalmiussitoumuksen. Toimintavalmiussitoumusajan päätyttyä kansainvälisen koulutuksen saaneilla on etusija valittaessa henkilöstöä jo meneillään oleviin rauhanturvaoperaatioihin.

Hyvin suoritettu varusmiespalvelus antaa mahdollisuuden hakeutua suomalaisiin rauhanturvajoukkoihin ilman, että on saanut kansainvälisen koulutuksen varusmiesaikana. Hakeutuminen henkilöstöpooliin tapahtuu kahdesti vuodessa sotilaslääänien kautta. Hakijoiden määrä on vakiintunut n. 6 000:een. Määrä on riittävä, sillä vain joka seitsemäs hakija pääsee kansainväliseen tehtävään. Eri alojen erikoisosaajien (lääkärit, atk-ala) rekry-

tointi on ajoittain vaikeaa, koska avoimilla työmarkkinoilla on esim. palkkauksessa ja muissa etuuksissa suuremmat joustomahdollisuudet. Rauhanturvatehtäviin hyväksymisestä ilmoitetaan sitoumustarjouksella. Mikäli hakija hyväksyy tarjouksen ja palauttaa sitoumuksen allekirjoitettuna, sitoutuu hän olemaan yhden vuoden ajan valmiina rauhanturvatehtäviin.

Rauhanturvaamistehtävään valitulle henkilöstölle järjestetään ennen operaatioon lähtöä 3—4 viikon mittainen koulutustilaisuus, jossa keskitytään tulevan operaation erityispiirteisiin. Painopiste on valvonta-, vartio- ja partiokoulutuksessa sekä operaatioalueen kulttuuritaustassa. Operaatioissa pyritään vaihtamaan enintään puolet henkilöstöstä samanaikaisesti, jotta alueella voidaan täydentää saatua koulutusta ja ylläpitää palvelusturvallisuuden kannalta välttämätöntä paikallisten olosuhteiden tuntemusta.

Rauhanturvaamislain mukaan rauhanturvaamishenkilöstön palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista on laissa säädetyn lisäksi voimassa, mitä puolustusministeriön päätöksellä määrätään. Puolustusministeriö vahvistaa rauhanturvaamisorganisaation suuruuden sekä päättää vuosittain vaativuusluokkien mukaisen palkkauksen. Palkkausta tarkistetaan yleensä tulopoliittisen ratkaisun mukaisesti. Puolustusministeriö määrittää rauhanturvaoperaation palvelussuhteen ehdot yhteistoiminnassa ko. henkilöstöjärjestöjen kanssa. Virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisen sopimusmenettelyn ei ole katsottu kuitenkaan soveltuvan sellaisenaan rauhanturvaajiin seuraavista syistä:

— Operaatioihin osallistumiseen liittyvä poliittinen päätöksenteko edellyttää mahdollisuutta määrittää tarvittaessa viivytyksettä palvelussuhteen ehdot myös hallinnollisin päätöksin.

— Puolustusvoimien henkilöjärjestelmän (ml. siirtymävelvollisuus) ei sellaisenaan katsota soveltuvan puolustusvoimista virkavapaana oleviin rauhanturvaajiin.

— Virkaehtosopimusjärjestelmän laajentaminen reserviläisiin ei ole tarkoituksenmukaista.

Pääesikunta vahvistaa organisaation kokoonpanon ja puolustusvoimien määräämä viranomainen (pääesikunta, puolustusvoimien kansainvälinen keskus tai rauhanturvajoukon komentaja) määrää henkilöt tehtäviin ja tehtävien vaativuusluokat.

Puolustusministeriön mukaan rauhanturvaamishenkilöstön palkkausjärjestelmä on yleisesti ottaen onnistunut. Joidenkin alojen paremman palkkauksen on havaittu vaikeuttavan selvästi reserviläisten rekrytointia. Esimerkki tällaisesta alasta ovat lääkärit.

Rauhanturvaamishenkilöstön alin veroton päiväraha on 27,75 €. Uusissa operaatioissa (esim. ISAF), joissa rauhanturvajoukon olosuhteet ovat vaikeat, tehtävät vaaralliset ja infrastruktuuri aluksi rakentamatta, maksetaan operaation alkuvaiheessa korotettua päivärahaa.

Rauhanturvaamishenkilöstön sairaus- ja tapaturmaturva perustuvat sotilastapaturmalakiin sekä työnantajan Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjolasta ottamaan vapaaehtoiseen vakuutukseen. Turvajärjestelmät ovat nykyisten operaatioiden olosuhteet huomioon ottaen kohtuulliset. Edellytyksenä on kuitenkin, että korvaussummia tarkistetaan vähintään vuosittain elinkustannusindeksin mukaisesti, koska tapaturman aiheuttama vammautuminen tai kuolema on aina myös merkittävä taloudellinen kysymys ja sitä kautta osa rauhanturvaajan perusoikeusturvaa.

Puolustusvoimien palkatun henkilöstön osallistuminen operaatioihin

Puolustusvoimien palkatun henkilöstön valinta rauhanturvaamis- ja muihin kansainvälisiin tehtäviin on osa puolustusvoimien henkilöstösuunnittelua. Vuosittain puolustusvoimista on sijoitettu 75—85 palveluksessa olevaa upseeria ja 50—70 opistoupseeria rauhanturvaamistehtäviin. Lisäksi tehtäviin sijoitetaan muutamia erikoisupseereita, sotilaspappeja, sotilasammattihenkilöitä sekä siviilihenkilöstöä. Muissa kansainvälisissä tehtävissä (edustustoissa, lähialueyhteistyötehtävissä sekä EU:n ja Naton sotilasrakenteissa) palvelee n. 60 puolustusvoimien palkattuun henkilöstöön kuuluvaa.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöä sijoitetaan rauhanturvaamistehtäviin puolustusministeriön, pääesikunnan ja rajavartiolaitoksen esikunnan yhteistoimintakokouksessa 27.5.1992 sovitulla tavalla.

Puolustusministeriön mukaan mahdollisimman monen puolustusvoimien henkilön palveleminen kansainvälisissä tehtävissä on sekä puolustusvoimien että henkilön itsensä edun mukaista. Rauhanturvaamispalvelu on osa koulutusta, ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä sekä palvelusuraan kiinteästi liittyvä vaihe. Osaan kotimaan tehtävistä (45 tehtävää, n. 200 henkilöä) sijoitetaan ensisijaisesti kansainvälistä kokemusta omaavia henkilöitä. Kansainvälisestä kokemuksesta on hyötyä myös muiden tehtävien hoitamisessa.

Hakijamäärät kansainvälisiin tehtäviin ovat kolmen viime vuoden aikana nousseet. Vuonna 2003 rauhanturvaamistehtäviin haki 733 upseeria ja opistoupseeria. Henkilöstön valintaa rajoittavat kotimaan työtehtävät. Suuri osa hakijoista on niin sidottu varsinaisiin tehtäviinsä, ettei heitä joukko-

osaston toiminnan kannalta voida irrottaa kansainvälisiin tehtäviin. Rauhanturvaaja jää pääsääntöisesti tehtävänsä ajaksi joukko-osastonsa kokoonpanoon, eikä tilalle palkata uutta henkilöä.

Halukkuutta kansainvälisiin tehtäviin kysytään vuosittaisessa kehittämiskeskustelussa. Kehittämiskeskustelusovellukseen tallennetaan organisaatio ja tehtävä sekä tehtävän haluttu alkamisajankohta. Joukko-osasto merkitsee sovellukseen lausuntonsa irrotettavuudesta. Näiltä osin tiedot siirretään henkilöasioiden hoitajien käyttöön.

Rauhanturvaamistehtäviin valitaan ensisijaisesti ensikertalaisia. Tietyt tehtävät kuitenkin edellyttävät aiempaa kokemusta rauhanturvaamistehtävistä. Mikäli asianomainen valitaan uudelleen rauhanturvaamispalvelukseen, on hänelle suunnitellun tehtävän oltava edellistä vaativampi.

Sijoitettaessa henkilöitä rauhanturvaamistehtäviin pyritään joukko-osastojen välinen rasitus vakioimaan. Yhdestä joukko-osastosta sijoitetaan yleensä kerrallaan 1—3 upseeria ja 2—3 opistoupseeria.

Joukko-osaston suunnittelu luo kelpoisuusehdot täyttäville henkilöille mahdollisuudet palvelusuransa jossain vaiheessa palvella kansainvälisissä tehtävissä. Päätös kansainvälisiin tehtäviin vuosittain sijoitettavista henkilöistä tehdään pääesikunnassa.

Rauhanturvaamistehtäviin hakeutuneiden joukosta valitaan oppilaat kansainvälisille rauhanturvaamiskursseille (ulkomailla tai kotimaassa suoritettavia kursseja, esim. UNSOC, UNLOC, UNMOC). Päällystön noin viikon mittainen perehdyttämiskoulutus pidetään puolustusvoimien kansainvälisessä keskuksessa pari kuukautta ennen tehtäviin siirtymistä. Perehdyttämiskoulutuksen jälkeen avainhenkilöstö perehtyy tehtäviin ja olosuhteisiin toimialueella.

Sotilastarkkailijoiden kolmen päivän perehdyttämiskoulutus pidetään puolustusvoimien kansainvälisessä keskuksessa tammikuussa kyseisenä vuonna tehtäviin lähteville. Rauhanturvaamistehtävistä palanneita käytetään tarpeen mukaan kouluttajina rauhanturvakursseilla sekä koulutus- ja valintatilaisuuksissa.

Rauhanturvaamislain mukaisissa rauhanturvatehtävissä palkkaus määräytyy tehtävien vaativuuden arviointiin pohjautuvien vaativuusluokitusten mukaisesti. Palkkausjärjestelmä on osoittautunut hyvin toimivaksi ja kilpailukykyiseksi, eikä sen soveltamisessa ole ilmennyt juurikaan ongelmia. Puolustusministeriön mukaan myös muut rauhanturvaamispalvelukseen liittyvät palvelussuhteen ehdot ovat tyydyttäviä. Rauhanturvajoukkojen toisistaan poikkeavat maantieteelliset sijainnit sen sijaan aiheuttavat joitakin eroavuuksia palvelussuhteen ehtoihin, kuten esim. Suomessa vietettävien palvelusvapaiden järjestelyihin.

Muissa kansainvälisissä tehtävissä palvelevien puolustusvoimien virkamiesten palvelussuhteen ehdot sen sijaan saattavat poiketa toisistaan joissakin tapauksissa hyvinkin paljon. Tämä aiheutuu mm. siitä, että osa kansainvälisiin tehtäviin lähtevistä siirtyy ulkoasiainministeriön palvelukseen ja sen korvausten piiriin ja he ovat virkavapaana puolustusvoimien virasta. Osa taas pysyy puolustusvoimien virassa, mutta komennettuna asemamaahan. Henkilöstön palvelussuhteen ehdot samassa työpisteessäkin voivat tällöin vaihdella. Puolustusvoimien tarkoitus on pyrkiä yhdenmukaistamaan palvelussuhteen ehdot myös näissä tapauksissa yhteistyössä puolustusministeriön, ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa.

Rauhanturvaajien jälkituella varmistetaan rauhanturvaajien selviytyminen palveluksen jälkeen perhe- ja työelämässä. Palaute ensimmäisestä rauhanturvaamistehtävästä kotiutuneille tarkoitetusta jälkipuintitilaisuudesta oli kaikilta osin erittäin myönteistä. Puolustusvoimien tulostavoitteiden mukainen tapahtuma järjestettiin yhteistyössä pääesikunnan ja Suomen Sinibarettiliiton kanssa. Kohdejoukkona olivat syksyllä 2002 Bosniasta, Kosovosta ja sotilastarkkailijatehtävistä kotiutuneet rauhanturvaajat.

Asiaan liittyviä kannanottoja

Eduskunnan puolustusvaliokunta on eri yhteyksissä (mm. PuVM 2/1998 vp, PuVL 3/2000 vp) kiinnittänyt huomiota kriisinhallintatehtävien rekrytointiongelmiin. Valiokunnan mielestä rauhanturvaoperaatioihin sitoutuneiden upseerin vakanssit ovat ulkomaanpalveluksen ajan poissa omien puolustusvoimien tehtävistä. Tämä tilanne aiheuttaa pysyvänä jatkuvaa ylikuormitusta joukko-osastoissa, joiden tehtävissä ei ole otettu huomioon, että osa viroista on ilman hoitajaa. Rauhanturvaamisen siirtyessä puolustusvoimien lakisääteiseksi tehtäväksi virkojen perustaminen rauhanturvatehtävien hoitamiseksi on entistä tärkeämpää. Siirtymäaikana tehtäviin voitaisiin nimetä reserviin siirtyneitä kokeneita rauhanturvaajia ja lisätä upseereiksi koulutettavien määriä.

Valiokunta on todennut myös, että osa rekrytointiongelmista on johtunut rauhanturvahenkilöstön palvelussuhteen ehdoista. Kantahenkilökunnan verollinen tulotaso näissä tehtävissä on useimmiten heikompi kuin kotimaassa vastaavassa arvossa. Erikoisena valiokunta on pitänyt sitä, että

suomalaisten upseerien nettoansiot heidän toimiessaan kehitysyhteistyön asiantuntijoina ulkoasiainministeriön alaisuudessa miinanraivaustehtävissä Kambodzhassa ja Mosambikissa ovat kaksinkertaiset verrattuna muihin rauhanturvatehtäviin.

Upseeriliitto on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa katsonut, että rauhanturvaamistehtävissä olevan henkilöstön palvelusuhteen ehdoista tulisi sopia normaalin virkaehtosopimusmenettelyn mukaisesti. Nykyisen lain mukaan puolustusministeriö määrää niistä yksipuolisesti. Rauhanturvaamislain uudistamisen valiokuntakäsittelyn yhteydessä v.1995 ulkoasiainvaliokunta edellytti mietinnössään (UaVM 21/1995 vp), että vaikka laki sellaisenaan hyväksytään, tulisi rauhanturvaamisen palvelussuhteen ehdoista sopia normaalin työmarkkinakäytännön mukaisesti. Eduskunnan kannanotosta huolimatta puolustusministeriö ei ole suostunut asiasta neuvottelemaan.

Liiton mielestä kansainvälisissä tehtävissä (rauhanturvatehtävät, Nato-edustusto, EU-tehtävät) olevien palvelussuhteen ehtojen kirjavuus aiheuttaa jatkuvasti epäselvyyksiä siitä, mihin korvauksiin ja millaiseen palkkaukseen tehtävä oikeuttaa ja mikä on perheen ja omaisten turva toimittaessa vaarallisissa ja vaihtelevissa oloissa.

Rauhanturvaamislakia uudistettaessa päädyttiin säilyttämään kantahenkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin vapaaehtoisena. Upseeriliiton mielestä vapaaehtoisuus koetaan kuitenkin näennäiseksi, mikä johtuu puolustusvoimien sotilaallisesta järjestyksestä johtuvien sisäisten määräysten ja ohjeiden mukaisesta vaatimuksesta palvella kansainvälisissä tehtävissä, jotta voi tulla ylennetyksi ja nimitetyksi vaativampaan virkaan. Vapaaehtoisuus liittyy siis ainoastaan siihen, milloin ja mihin kansainväliseen tehtävään hakeutuu.

Upseeriliiton mielestä kansainvälisiä tehtäviä varten tulisi perustaa omat erilliset virat. Nykyisen käytännön mukaisesti ulkomaan tehtävissä palvelevien ja Suomen puolustusvoimista virkavapaalla olevien tilalle ei määrätä sijaisia, vaan tehtävät jaetaan muille oman toimen ohella hoidettaviksi sijaisuustehtäviksi. Tehtäviin, joiden hoitaja on palkattomalla virkavapaalla kansainvälisissä tehtävissä, tulisi aina määrätä määräaikaisesti sijaisuutta hoitavat henkilöt. Tällainen käytäntö on vain sotilasasiamiehenä toimivilla upseereilla.

Perustamalla erilliset virat kansainvälisiin tehtäviin vähennetään Upseeriliiton mukaan kotimaan tehtäviin jäävien työpaineita nykyisen virkavapaakäytännön sijaan. Tällöin voitaisiin kansainvälisiin tehtäviin hakeutuvat nimittää määräaikaisesti ao. kansainväliseen virkaan. Vastaavasti voitaisiin kotimaahan ao. henkilöltä vapautuvaan tehtävään määrätä määräaikaisesti tai pysyvästi toinen henkilö. Kansainväliset tehtävät saataisiin normaalin virkakierron piiriin. Se selkiyttäisi myös epäkohdaksi koettua huonoa suunnittelua ja informaatiota siitä, mihin tehtävään ja mihin päin Suomea kansainvälisestä tehtävästä palaava kotimaassa määrätään.

Myös Päällystöliitto on lausunnossaan katsonut, että rauhanturvatoimintaan osallistuvan henkilöstön palvelussuhteen ehdoista on sovittava virkaehtosopimuksella, kuten eduskunta rauhanturvalainsäädäntöä uudistaessaan edellytti. Lisäksi liiton mielestä rauhanturvatoimintaan ja muuhunkin kansainväliseen toimintaan osallistuville on saatava omat, puolustusvoimien kotimaan viroista eriytetyt virkansa (oma virkapoolinsa). Kansainväliseen palvelukseen lähtevälle on sitovasti ja kannustavasti kyettävä vahvistamaan ennen kansainväliseen tehtävään lähtöä hänen paluunsa jälkeinen palveluspaikka ja vähintään lähtöhetken mukaiset palvelussuhteen etuudet Näin ei nyt liiton mukaan ole kaikissa tapauksissa asianlaita. Nuhteetta suoritettu kansainvälinen palvelus on lisäksi arvostettava aina meriitiksi.

Suomen kansainväliset valmiusjoukot ja niiden varustaminen

Suomen kansainvälisiä valmiusjoukkoja ovat:

— mekanisoitu jalkaväkipataljoona
— pioneeripataljoona
— kuljetuskomppania
— CIMIC-komppania
— miinalaiva miinantorjuntaosaston johto- ja tukialukseksi.

Nämä joukot sekä esikuntaupseereita ja sotilastarkkailijoita on ilmoitettu eri kansainvälisten organisaatioiden joukkoluetteloihin käytettäväksi erillisen kansallisen osallistumispäätöksen jälkeen kriisinhallintatehtävissä.

Kansainväliset valmiusjoukot sisältyvät sodan ajan joukkojen kokonaisvahvuuteen. Mekanisoitu jalkaväkipataljoona (sa-kokoonpanoissa jääkäripataljoona), pioneeripataljoona, kuljetuskomppania ja CIMIC-komppania liitettiin sodan ajan joukkojen perustamistehtäväluetteloon 1.1.2003. Joukkojen tuottaminen kriisinhallintaoperaatioihin on osa puolustusvoimien sodan ajan joukkojen tuottamista. Suomalaisten valmiusjoukkojen henkilökuntaa ja varusmiehiä on myös osallistunut esikuntien joukkojen kansainvälisiin kriisinhallintaharjoituksiin Itämeren alueella.

Kriisinhallintajoukkojen kokoonpano on maavoimien osalta monipuolinen ja mahdollistaa osallistumisen vaihtoehtoisin kokoonpanoin erityyppi-

siin operaatioihin. YK:n, EU:n ja Naton kriisinhallintatoiminnan kehittyminen otetaan huomioon suomalaisia kansainväliseen toimintaan tarkoitettuja joukkoja kehitettäessä.

Kansainväliset valmiusjoukot varustetaan pääsääntöisesti puolustusvoimien sodan ajan joukkojen sotavarustuksella, jonka hankinnat sisältyvät suunnittelukehyksessä puolustusvoimien määrärahoihin. Valmiusjoukkojen tarvitsema materiaali, joka ei ole sotavarustusta, sekä toimintamenot katetaan vakiintuneen käytännön mukaisesti erillisellä määrärahalla.

Puolustusvoimien kansainvälinen keskus hankki v. 2002 kalustoa ja sotavarustusta rauhanturvaoperaatioihin vuosisuunnitelman ja esitysten mukaisesti. Pääosa kotimaisesta kalustosta ja materiaalista on käyttökelpoista ja tarpeisiin soveltuvaa eri operaatioissa. Erityisesti kuumat ja pölyiset olosuhteet sekä kaluston korkea käyttöaste aiheuttavat kuitenkin kotimaista käyttöä nopeammin kaluston vikaantumista. Puolen vuoden—vuoden välein tapahtuva käyttäjähenkilöstön vaihtuminen ja osin puutteellinen käyttökoulutus aiheuttavat myös rikkoontumisia. Erityisesti tämä koskee optista materiaalia. Huoltohenkilöstön vähyys ja erityisosaamista vaativat huolto- ja korjaustarpeet rajoittavat osaltaan toimintaa.

Suomen kansainvälisten valmiusjoukkojen kehittämishankeohjelma alkoi v. 2002 ja jatkuu vuoteen 2006. Puolustusvoimien kansainvälinen keskus osallistui hankeohjelman toimeksiannon katselmukseen, missä sovittiin sen hankintavastuulle tulevista kohteista. Hankintoja tehtäessä tulee erityisesti ottaa huomioon em. vaikeat olosuhteet, kuten pöly ja kuumuus.

Varsin merkittävää on myös se kriisiajan joukkojen materiaalin testaus ja kehittäminen, mitä puolustusvoimat suorittaa rauhanturvaamisjoukoissa joko omina hankkeina tai ulkopuolisten sopimuskumppanien kanssa. Samalla suomalainen puolustusvälineteollisuus on saanut tuotteitaan markkinoille, esimerkkeinä PASI-miehistönkuljetusvaunu ja RAISU-raivausajoneuvo.

CIMIC-toiminta

Siviili- ja sotilasyhteistyön merkitys viimeaikaisissa kriisinhallintaoperaatioissa on korostunut operaation kaikissa vaiheissa. CIMIC-toiminnalla tehostetaan ja mahdollisuuksien mukaan tuetaan sotilaallisen kriisinhallinnan ja operaatioalueella toimivien kansainvälisten järjestöjen, kansainvälisten avustusjärjestöjen sekä paikallisviranomaisten ja väestön yhteistyötä ja -toimintaa. CIMIC-tyyppiset tehtävät ovat olleet osa Suomen perinteistä rauhanturvaamistoimintaa. Myös Balkanilta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että siviilien ja sotilaiden yhteistyö on luontevaa suomalaiselle rauhanturvaajalle. Pohjoismaisen kansalaisyhteiskunnan perinteeseen nojaava, pääosin monipuolista siviiliammattitaitoa edustavista reserviläisistä koostuva joukko omaa hyvät asenteelliset ja taidolliset valmiudet, jotka samalla tukevat joukon turvallisuutta.

YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttaman ISAF-operaation tehtävänä on auttaa Afganistanin väliaikaista hallintoa luomalla vakautta ja turvallisuutta Afganistanin pääkaupunkiin Kabuliin ja sen lähiympäristöön. Operaation joukot koostuvat osallistuvien maiden sille luovuttamista sotilaista. Joukkoja johtaa yksi maa kerrallaan. Suomen sotilassiviiliyhteistyöhön keskittyvä CIMIC-osasto, joka toimii koko Kabulin alueella, on ISAF-operaation komentajan alainen yksikkö. Nimensä mukaisesti sen tehtävänä on hoitaa sotilaiden ja siviilien välisiä suhteita. Suomalaiset avustavat myös humanitaarisen tilanteen arvioinnissa ja avustusjärjestöjen yhteistyön koordinoinnissa. Suomalaiset ovat etsineet vastuualueiltaan avustusjärjestöille sopivia kohteita ja pyrkineet siten auttamaan Kabulin raunioituneen elämän elvyttämisessä. Tärkeimpiä kohteita ovat olleet koulujen ja klinikoiden jälleenrakennushankkeet. Rauhanturvaajat ovat etsineet kymmeniä kouluja ja klinikoita, joiden korjaamiseksi he tekivät suunnitelmat ja kustannuslaskelmat, etsivät rahoittajat ja järjestivät projekteille työntekijät.

Lisäksi osasto panee toimeen ulkoasiainministeriön ja Euroopan unionin rahoituksella erilaisia infrastruktuuriin, koulu- ja päiväkotijärjestelmään ja lääkehuoltoon kohdistettuja avustusprojekteja. Osastoon kuuluu sekä puolustusvoimien palkattua henkilökuntaa että reserviläisiä. Kaikilla operaatioon osallistuvilla reserviläisillä on aiempaa kokemusta rauhanturvaamistehtävistä.

YK:n mandaatilla toimivan Nato-johtoisen SFOR-operaation tehtävänä on tukea Bosnian sodan päättäneen Daytonin rauhansopimuksen täytäntöönpanoa. Jatkuvalla sotilaallisella läsnäolollaan SFOR estää vihamielisyydet ja takaa rauhan Bosnia-Hertsegovinassa sekä auttaa YK:ta ja muita kansainvälisiä järjestöjä niiden työssä siviiliyhteiskunnan jälleenrakentamiseksi. Suomalainen CIMIC-komppania on toiminut sotilaiden ja siviilien yhteistyön tukena vähemmistöjen paluumuuttoon liittyvissä kysymyksissä amerikkalaisten johtaman pohjoisen divisioonan alueella. Suomalaisia työskentelee myös SFOR-esikunnassa Sarajevossa ja monikansallisen pohjoisen divisioonan esikunnassa Tuzlassa. Suomen kansallisen huoltoelimen (NSE) rauhanturvaajat on sijoitettu Tuzlaan ja Un-

karin Pecsiin. NSE hankkii suomalaisten tarvitsemat materiaalit ja palvelut sekä huolehtii henkilöstöasioista.

Tehtävät, joita Suomen CIMIC-komppania on toteuttanut, siirtyvät jatkossa ensisijaisesti paikallisten siviiliviranomaisten, muiden toimeenpanevien elinten ja kansalaisjärjestöjen hoidettaviksi. Tasavallan presidentin päätöksellä suomalaiset rauhanturvaajat kotiutetaan tästä syystä asteittain elokuun 2003 loppuun mennessä, jolloin Suomen osallistuminen SFOR:iin päättyy.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS 2/2001 vp) mukaan tulevaisuuden kriisinhallintatehtävät vaativat monipuolisen asiantuntemuksen kehittämistä. Suomessa kriisinhallintaan liittyvää koulutusta antavien laitosten välistä kansallista ja kansainvälistä yhteistoimintaa tulee selonteon mukaan kehittää. Samoin tulee selvittää, miten kansainvälisestä CIMIC-toiminnasta saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää kotimaan kriisivalmiuden parantamiseksi. CIMIC-tietoisuuden lisäämiseksi puolustusvoimien kansainvälinen keskus aloitti FINCIMIC-kurssien järjestämisen kesäkuussa 2002. Kursseja järjestetään kaksi kertaa vuodessa.

Rauhanturvaamisoperaatioiden rahoitus

Rauhanturvaamisorganisaatio sai v. 2002 määrärahat valtion talousarvion kolmelta eri momentilta: ulkoasiainministeriön momentilta 24.99.22 (Suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot) maksettiin palkkaus- ja muut henkilöstömenot, puolustusministeriön momentilta 27.30.22 (Rauhanturvaamistoiminnan kalusto- ja hallintomenot) toiminnan kalusto- ja hallintomenot sekä puolustusvoimien momentilta 27.10.21 (Puolustusvoimien toimintamenot) puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen kotimaan toiminnan menot.

Myönnetyt määrärahat, lisätalousarvio mukaan lukien, olivat v. 2002 ulkoasiainministeriön momentilla 48,948 milj. €, puolustusministeriön momentilla 30,716 milj. € ja Puolustusvoimien toimintamenomomentilla 1,976 milj. €, eli yhteensä 81,640 milj. €.

Mainittujen momenttien 24.99.22 ja 27.30.22 määrärahat olivat vielä vuoden 2002 talousarviossa nettomääräisiä arviomäärärahoja, mutta vuoden 2003 talousarviossa näiden momenttien määrärahat muutettiin bruttomääräisiksi. Bruttobudjetointiin siirtyminen selkeyttää rahoitussuunnittelua ja seurantaa. Nettobudjetoidulla momentilla rauhanturvaamistoimintaan liittyvät tulot olivat erittäin vaikeasti ennakoitavissa, mikä vaikeutti määrärahojen suunnittelua ja käyttöä. Momentin 27.10.21 (Puolustusvoimien toimintamenot) kaksivuotinen siirtomääräraha on edelleenkin nettobudjetoitu määräraha.

Ulkoasiainministeriön momentin 24.99.22 (Suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot) sekä puolustusministeriön momentin 27.30.22 (Rauhanturvaamistoiminnan kalusto- ja hallintomenot) määrärahat on valtion talousarviossa jaettu momenttien käyttösuunnitelmissa siten, että kullekin rauhanturvaoperaatiolle on osoitettu oma määräraha. Kyseisten momenttien käyttösuunnitelmissa on kohdat, joilla on pyritty varautumaan käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja operaatioiden jatkamiseen sekä mahdollisiin uusiin rauhanturvaamisoperaatioihin.

Rauhanturvaamistoiminnan muutokset ovat viime vuosina tapahtuneet erittäin nopeasti, ja varalle osoitetut määrärahat ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Puolustusministeriö ja ulkoasiainministeriö voivat tarvittaessa päätöksellään siirtää määrärahoja käyttösuunnitelman kohdalta toiselle sen jälkeen, kun ne ovat saaneet valtion talousarvion soveltamismääräysten mukaisesti valtiovarainministeriöltä siirtoa puoltavan lausunnon. Asioiden hoito nopeutuisi ja yksinkertaistuisi, jos käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja operaatioiden jatkamiseen sekä mahdollisiin uusiin rauhanturvaamisoperaatioihin voitaisiin alun perin osoittaa riittävän suuri osuus määrärahoista.

Rauhanturvaamistoiminnan rahoituksen erityispiirre on, että suurin osa toiminnasta tapahtuu kriisialueilla, missä ei ole järjestäytyneesti toimivaa yhteiskuntarakennetta. Tämän johdosta rauhanturvajoukot joutuvat käyttämään runsaasti käteisvaroja, joita kuljetetaan Suomesta tai toimialueella pankista rauhanturvajoukon käteiskassaan. Käteisen rahan kuljetukseen sisältyy aina kohonnut riski.

Sotilasasiamiestoiminta

Sotilasasiamiestoiminnalla on pitkät perinteet. Suomella on ollut edustus eri maissa jo vuodesta 1919 alkaen. Sotilasasiamiehiä on akkreditoituna 11 maahan ja 16 sivumaahan. Asiamiestoimistoissa palvelee yhteensä 14 upseeria, 4 avustajaa ja 9 sihteeriä. Upseereilla ja avustajilla on diplomaattinen status. Sihteerit ovat yleensä paikalta palkattuja. Nykyinen asiamiesverkko on ollut voimassa vuodesta 2002.

Sotilasasiamiestoiminnan kokonaiskustannukset ovat n. 4 milj. € vuodessa jakautuen seuraavasti:

— asuminen n. 0,9 milj. €

— toimintamenot n. 1,9 milj. €, mistä toimitilavuokrat UM:lle 0,4 milj. €

— palkat 1,2 milj. €.

Sotilasasiamies toimii asemamaassaan (-maissa) Suomen suurlähettilään turvallisuuspoliittisena asiantuntijana ja puolustusvoimain komentajan edustajana. Asiamies laatii ja toimittaa raportteja pääesikuntaan asemamaan tai -alueen asevoimista sekä sotilas- ja turvallisuuspoliittisesta tilanteesta, seuraa ja arvioi maan sotilaspolitiikkaa ja sotilaallista kykyä sekä pitää yhteyttä sen sotilasviranomaisiin. Raportit esitellään myös suurlähettiläälle.

Puolustusministeriön mukaan sotilasasiamiesverkkoa tarkistetaan tarvittaessa Suomen intressien kulloisenkin kohdentumisen perusteella. Viimeisimpiä muutoksia (v. 1999) ovat akkreditointi Turkkiin, sivumaana Israel, ja pysyvä edustus Kiinaan, sivumaana Japani. Tämän hetken muutostarpeet ja mahdolliset tarkistamistarpeet liittyvät Naton ja EU:n laajenemiseen, jolloin tiedonhankinnan painopistettä siirretään Itä-Eurooppaan Länsi-Euroopan kustannuksella. Vuoden 2003 alussa sotilasasiamiehiä on akkreditoituina seuraaviin maihin:

— Ruotsi
— Norja, sivumaana Tanska
— Viro, sivumaina Latvia ja Liettua
— Iso-Britannia, sivumaana Irlanti
— Ranska, sivumaina Espanja, Italia ja Sveitsi
— Saksa, sivumaina Puola, Tsekin tasavalta ja Slovakia
— Unkari, sivumaina Itävalta ja Ukraina
— Venäjä, sivumaana Valko-Venäjä
— Turkki, sivumaana Israel
— Kiina, sivumaana Japani
— Yhdysvallat, sivumaana Kanada.

Sotilasasiamiestoimistot sijaitsevat suurlähetystöissä, joille maksetaan käytössä olevista tiloista vuokraa. Sotilasasiamiehet saavat tehtävänsä ja toimintaohjeensa pääesikunnasta, mutta asemamaassa he työskentelevät edustuston päällikön alaisuudessa tiiviissä yhteistyössä lähetystön muun henkilöstön kanssa. Käytännön yhteistyömenettely on sovittu ulkoasiainministeriön ja pääesikunnan kesken.

Sotilasasiamiehet eivät varsinaisesti osallistu puolustusvälinekaupan järjestelyihin. Toiminta on luonteeltaan lähinnä yhteyksien edistämistä ja maakohtaisissa lupamenettelyissä auttamista, mitä suomalaisyritykset saattavat tarvita ao. maan puolustusvälineteollisuuden kanssa asioidessaan.

Turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseen asiamies vaikuttaa jakamalla asemamaansa viranomaisille, etenkin sotilasviranomaisille, tietoa Suomen turvallisuuspoliittisesta linjasta. Tämä toiminta on paljolti riippuvainen asemamaan viranomaisten kiinnostuksesta Suomen asioihin. Lisäksi asiamiehen tehtäviin kuuluvat yhteiset turvallisuutta ja vakautta edistävät toimet EU-maiden asiamiesten ja pohjoismaisen viiteryhmän puitteissa.

Sotilasasiamiestoiminta on tärkeä osa kansainvälistä kanssakäymistä ja lähes ainoa keino saada luotettavaa tietoa asemaan olosuhteista sekä turvallisuus- ja sotilaspoliittisista näkemyksistä. Tällä tavoin hankittua tietoa ei voida korvata muutoin saadulla tiedolla. Puolustusministeriön mielestä sotilasasiamiestoiminta on entistä tarpeellisempaa ja sen suuntaaminen Itä-Eurooppaan Länsi-Euroopan kustannuksella välttämätöntä, koska sieltä muu tiedonsaanti on erittäin hankalaa. Toiminnan uuteen suuntaamiseen tähtäävät suunnitelmat Unkarin asiamiestoimiston vahvistamisesta ja sivuakkreditointien vastuiden uudelleen jakamisesta kielialueiden mukaisesti.

Puolustusministeriö on katsonut, että sotilasasiamiestoimintaa kehitettäessä tulisi ottaa harkintaan sotilasasiamiehen puolison sosioekonominen status. Tällä hetkellä sotilasasiamiehelle maksetaan suhteellisen vaatimatonta puolisolisää. Puolisolle ei makseta mitään korvausta, vaikka kansainvälinen protokolla edellyttää häneltä merkittävää henkilökohtaista panosta asemamaassa. Puoliso joutuu usean vuoden ulkomaille muuton takia lähes poikkeuksetta irtisanoutumaan työstään menettäen samalla siihen liittyvät edut.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2001 käsitelleet Suomen roolia kansainvälisessä kriisinhallinnassa (s. 102—105) ja todenneet mm., että osallistumalla kriisinhallintayhteistyöhön Suomi on mukana tukemassa demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien vahvistumista. Kansainväliseen kriisien hallintaan osallistuminen on omiaan voimistamaan sekä kansainvälistä että kansallista turval-

lisuutta. Osallistuminen näihin tehtäviin samalla lisää kansallisen puolustuskykymme ja ulkopolitiikkamme uskottavuutta ja luotettavuutta ulkomailla. Kriisinhallintatoiminnasta Suomelle on kertynyt runsaasti arvokasta kokemusta, josta on hyötyä kansallisen puolustuksen ja kriisivalmiuden kehittämisessä.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että osallistuminen Naton rauhankumppanuusohjelmaan on lisännyt maamme valmiuksia toimia kansainvälisissä kriisinhallinta- ja humanitaarisissa operaatioissa. Se on tukenut myös perinteistä rauhanturvaamiskoulutusta. Rauhankumppanuusohjelman kautta yhteistyö naapurivaltioiden kanssa on kiinteytynyt. Tämä on myös Suomen turvallisuuspoliittisten etujen mukaista.

Voimakkaat muutokset Euroopassa ja sen ulkopuolellakin ovat muuttaneet turvallisuuspoliittisia asetelmia. Valtiontilintarkastajien mielestä kansainvälisten tehtävien nopea lisääntyminen ja toiminnan monipuolistuminen asettavat puolustusvoimille ja sen henkilöstölle uusia vaatimuksia. Viimeaikaiset monimuotoiset ja vaikeasti ratkaistavissa olleet konfliktit ovat osoittaneet, että sotilaalliseen kriisinhallintaan tarkoitettuja joukkoja on edelleen kehitettävä myös sotilaallisen koulutuksen, varustuksen, kansainvälisen yhteistoimintakyvyn ja toimeenpanon nopeuden osalta. Pääosa suomalaisesta kalustosta ja materiaalista on käyttökelpoista ja tarpeisiin soveltuvaa eri operaatioissa. Erityisesti vaikeat olosuhteet sekä kaluston korkea käyttöaste aiheuttavat kuitenkin kotimaista käyttöä nopeampaa vikaantumista. Tämän vuoksi kaluston käyttäjä- ja huoltohenkilöstön rekrytointiin, erityisosaamiseen ja koulutukseen tulee kiinnittää riittävää huomiota.

CIMIC-tyyppiset tehtävät ovat kuuluneet Suomen perinteiseen rauhanturvaamistoimintaan. Esimerkiksi Balkanilta ja Afganistanista saadut myönteiset kokemukset ovat osoittaneet, että siviilien ja sotilaiden yhteistyö on tuloksellista ja suomalaiselle rauhanturvaajalle luontuvaa. Samalla se on antanut myönteisen kuvan maamme rauhaturvaamistoiminnan monipuolisuudesta ja valmiudesta suorittaa erilaisia tehtäviä kriisialueilla. Valtiontilintarkastajien mielestä kriisinhallintatehtävät vaativat jatkossakin joukoilta yhä enemmän näitä valmiuksia. Tämän vuoksi tulee edistää monipuolisen asiantuntemuksen kehittämistä ja yhteistyön lisäämistä kansallisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Valtiontilintarkastajat korostavat myös siviilien antamaa panosta kriisinhallintaoperaatioissa. Moniin operaatioihin on liittynyt aiempaa enemmän siviilitehtäviä kuten vaalien valvontaa, ihmisoikeuksien seurantaa ja humanitaarisia avustustehtäviä.

Sotilasasiamiehen tehtävät ovat puolustusministeriön mukaan lisääntyneet ja monipuolistuneet. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että sotilasasiamiesten toiminta palvelee puolustushallinnon ohella tehokkaasti myös ylintä valtiojohtoa ja ulkoasiainministeriötä. Niukkojen voimavarojen vuoksi sotilasasiamiesten ja ao. edustustojen yhteistoimintaa ja tietojenvaihtoa tulee entisestään tiivistää ja lisätä. Niin kutsutun matkustavan sotilasasiamiehen käyttöön on puolustusministeriössä suhtauduttu pidättyvästi. Valtiontilintarkastajien mielestä matkustavan sotilasasiamiesjärjestelmän käyttämistä puoltaa kuitenkin se, että järjestelmän kustannukset ovat pysyvään sotilasasiamiestoimintaan verrattuna huomattavasti edullisemmat. Järjestelmän turvin voidaan asiat hoitaa tehokkaasti ja tuloksellisesti, sillä toiminnan ja suhteiden vakiintuessa tehostuu vuorovaikutus kohdemaan intressiryhmiin myös lyhyillä vierailuilla.

Valtiontilintarkastajien mielestä nykyinen järjestelmä, jossa sotilashenkilöt irrotetaan useimpiin kansainvälisiin tehtäviin väliaikaisesti kotimaan muista tehtävistä, ei ole riittävä ja tarkoituksenmukainen pitkällä aikavälillä. Tilanne aiheuttaa jatkuvaa ylikuormitusta ja vaikeuttaa koulutustehtävien hoitamista joukko-osastoissa, kun osa viroista on ilman hoitajaa. Valtiontilintarkastajat ovat puolustusvoimien esikuntiin ja joukko-osastoihin tekemillään valvontamatkoilla useasti todenneet tämän epäkohdan. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että puolustusministeriö selvittää järjestelmän kehittämistä niin, että kansainvälisiin rauhanturvatehtäviin irrotettujen sotilashenkilöiden lähtövirkojen tehtävät voidaan hoitaa häiriöttä. Lisäksi kansainvälisissä tehtävissä työskentelevien palvelussuhteen ehdot tulisi yhdenmukaistaa. Osallistumisen kansainvälisiin tehtäviin tulisi olla nykyistä selkeämmin osa henkilöstöjärjestelmää ja sotilaiden urakehitystä.

Lopuksi valtiontilintarkastajat korostavat, että kriisinhallintatehtävien hoito ja rahoitus eivät saa kaventaa maanpuolustuksen tehtäväinhoitoa, sen kehittämistä eivätkä puolustusvalmiuttamme. Puolustusvoimien päätehtävä on kansallinen maanpuolustus, kuten eduskuntakin on eri yhteyksissä usein painottanut. Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan ja muihin kansainvälisiin tehtäviin vaatii myös taloudellisia ja henkilöstövoimavaroja. Operaatioista aiheutuvat kokonaiskustannukset saattavat jatkossa olla niihin osallistuville maille hyvinkin korkeat, joten joukkojen ja niiden varustuksen rahoituksen varmistamiseen tulee ryhtyä riittävän ajoissa.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistelleessaan valtiontilintarkastajat pyysivät valtiovarainministeriöltä selvityksen valtion kiinteistöstrategiasta, pk-yritysten omistajanvaihdoksista ja verotuksesta sekä talousarvion yhteydessä käytetyn valtuusmenettelyn toimivuudesta.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin valtiovarainministeriöön 9.4.2003. Käynnillä kuultiin valtiovarainministeri Sauli Niinistön ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: hallituksen toimenpidekertomuksen muutostarpeet, EU:n ja sen laajenemisen sekä talouden globalisaation vaikutukset Suomen julkiselle taloudelle ja verojärjestelmälle sekä veronhuojennussäännökset.

Hallinnonalan valvonnan sekä valtion kiinteistöstrategiaa ja omistajanvaihdosta ja verotusta pienissä ja keskisuurissa yrityksissä koskevien kertomusosuuksien valmistelusta kansliassa ovat vastannut tarkastusneuvos Kari Kauppinen. Talousarvion yhteydessä käytetyn valtuusmenettelyn valvonnasta ja kertomusosuuden valmistelusta on vastannut tarkastaja Marjaana Solanne. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 24.9.2003.

Omistajanvaihdos ja verotus pienissä ja keskisuurissa yrityksissä

Omistajan- ja sukupolvenvaihdoksiin liittyviä näkökohtia

Jyväskylän yliopiston tutkimuksen mukaan suomalaisista yrityksistä 80 % (n. 200 000) on perheyrityksiä. Suomalaiset perheyritykset työllistävät 620 000 henkeä, mikä on n. 48 % kaikkien yritysten henkilömäärästä. Perheyritysten yhteinen liikevaihto on 90,4 mrd. €, joka on 40 % kaikkien suomalaisten yritysten liikevaihdosta. Helsingin pörssissä on listattu 39 perheyritystä. Suurin osa perheyrityksistä on pk-yrityksiä, mutta 500 suurimman suomalaisen yrityksen joukossa perheyrityksiä on n. 100.

Asiantuntijoiden arvioiden mukaan seuraavan viiden vuoden aikana Suomessa n. 50 000 yritystä eli neljännes yrityskannasta kohtaa sukupolvenvaihdoksen. Keskimäärin nämä ovat kymmenen henkeä työllistäviä perheyrityksiä, joten ilmiö koskee n. 500 000 työntekijää. Perheyritysten liiton mukaan optimistisestikin arvioiden n. 40 % sukupolvenvaihdoksista epäonnistuu, mikä tarkoittaa n. 20 000 yrityksen ja 200 000 työpaikan olevan lopettamisuhan alla.

Yritysten omistajan- ja sukupolvenvaihdosten onnistuminen onkin merkittävä lähivuosien yhteiskunnallinen asia. Siinä on kyse yritysten liiketoiminnan jatkuvuudesta ja työpaikkojen säilymisestä. Yrittäjien ikääntyminen tekee tilanteesta entistä vaikeamman. Yrittäjistä kolmannes on täyttänyt jo 50 vuotta. Työministeriö on arvioinut, että n. 30 000 yrittäjää siirtyy eläkkeelle vuoteen 2006 mennessä.

Sukupolvenvaihdos on työpaikkojen säilymisen kannalta usein uhka, mutta se voi olla myös mahdollisuus, jos prosessi hoidetaan hallitusti ja aloitetaan ajoissa. Oikein toteutetun omistajan- ja sukupolvenvaihdoksen myötä yritys siirtyy nuorempiin, koulutetumpiin ja osaavampiin käsiin. Parhaimmillaan vaihdos mahdollistaa yrityksen kehittämistoimet, jotka auttavat yrityksen uuteen kasvuun ja lisäävät työpaikkoja. Uusilla yrittäjillä on usein myös paremmat edellytykset kansainvälistää yritys, mikä entistä useammin on kasvun edellytys.

Verotuksella on sukupolvenvaihdoksen yhteydessä joko tuntuva tai ratkaiseva merkitys kahdeksalle yritykselle kymmenestä. Tämä tulos ilmenee Keskuskauppakamarin v. 2000 tekemästä kyselystä, jossa yli 500 suomalaista yritystä kertoi sukupolvenvaihdokseen liittyvistä kokemuksistaan tai suunnitelmistaan. Kysely osoitti, että verotuksesta aiheutuvat ongelmat kärjistyvät yrityskoon kasvaessa. Lähes 90 % yrityksistä toivoo tarkistuksia perintö- ja lahjaverotusta koskeviin sukupolvenvaihdossäännöksiin.

Perheyritysten Liitossa on päädytty siihen, että epäonnistuneista sukupolvenvaihdoksista toiveik-

kaastikin arvioiden vajaa puolet on sellaisia, joissa yritys päätyy uudelle omistajalle ja liiketoiminta jatkuu edelleen. Toinen puolikas muodostuu sellaisista tapauksista, joissa yritys lopetetaan tai sen toiminta loppuu esim. konkurssin seurauksena (konkursseja Suomessa tehdään vuosittain n. 2 700).

Sukupolvenvaihdokset ovat pitkäkestoisia prosesseja, jossa vaihdos tapahtuu vähitellen, jopa vuosikymmenen jaksolla. Yrityksen omistajan vastuu on suuri, eikä yrittäjä suhtaudu elämäntyöhönsä kevytmielisesti. Mutta vielä suurempi haaste on uudella, vastaanottavalla yrittäjällä ja omistajalla, sillä kynnys yrittämiseen jopa perheyritysten piirissä on edelleen korkea.

Verotuksen ohella toinen suuri ongelma sukupolvenvaihdoksissa on sopivan jatkajan löytäminen. Perheyritysten Liiton mukaan sukupolvenvaihdokset epäonnistuvat usein siksi, ettei yrityksellä ole jatkajaa. On selvää, että jatkajan puuttumiseen on useita eri syitä. Esimerkiksi yrittäjyyden arvostuksen vähäisyys, yrittäjän yhteiskunnallisen aseman epämääräisyys työntekijän asemaan verrattuna sekä yrittäjyyteen liittyvät korkeat riskit ja vastuut eivät ole kannustaneet nuoria yleensäkään yrittäjiksi. Kun tähän liitetään yrittäjäperheiden vanhempien mahdollisesti pitkät työajat, saattavat seuraajaehdokkaat pitää yrittäjän uraa liian vastuullisena ja suurena riskinä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, SAK:n mukaan palkansaajien näkökulmasta ei ole yhdentekevää, kuka yrityksen omistaa. Omistajuudella on vaikutusta siihen, millä periaatteilla henkilökuntaa kohdellaan. Vakaa ja pitkäjänteisesti yrityksen kehittämiseen sitoutunut työnantaja on turvallisuutta luova tekijä työntekijöiden kannalta. Siksi on työntekijöiden edun mukaista, että edessä oleva suuri suomalainen sukupolvenvaihdos tapahtuu hallitusti myös yritysten omistajapuolella. Tavoitteena sukupolvenvaihdoksissa tulee olla, etteivät toiminnan jatkuvuus ja työpaikat vaarannu.

Useimmille pitkään yrittäjinä toimineille oma yritys on elämäntehtävä, ja huolehtiminen työntekijöistä on kunnia-asia. Nämä arvot eivät ole vanhanaikaisia vaan yksi eurooppalaisen yhteiskuntamallin ja talouden kulmakivi. Siksi SAK on aloittanut vuoropuhelun myös perheyritysten omistajien kanssa yritysten yhteiskuntavastuuseen ja sukupolvenvaihdoksiin liittyvissä asioissa.

Työntekijäpuolen kannalta on hyvä, jos sukupolvenvaihdokset sujuvat perheyrityksissä ongelmitta niin, että työpaikat säilyvät eikä synny tarpeetonta epävarmuutta yrityksen jatkajasta. On huomattava, että jo Paavo Lipposen toinen hallitus helpotti sukupolvenvaihdoksia huojentamalla perintöveron jakosäännöksiä ja pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa luvataan jatkotoimia.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kattavaa tilastointia maatilojen sukupolvenvaihdosten määrästä ei ole. Vuosina 1995—2002, eli Suomen EU-jäsenyyden aikana, sukupolvenvaihdoksiin liittyviä nuorten viljelijöiden aloitustukia on myönnetty keskimäärin n. 600 vuodessa. Kaikkiin sukupolvenvaihdoksiin ei haeta nuorten viljelijöiden aloitustukea, joten toteutuneiden sukupolvenvaihdosten määrä on jonkin verran tätä lukua suurempi. Ministeriö arvioi, että kaiken kaikkiaan sukupolvenvaihdoksia tehdään maatiloilla n. 1 000 vuodessa.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton, MTK:n mielestä sukupolvenvaihdosten lukumäärä on huolestuttavan alhainen elinkeinon jatkuvuuden kannalta. Sukupolvenvaihdosten vähyyteen vaikuttaa se, että maatalous ei houkuttele nuoria ammattina. Maatalous sitoo runsaasti pääomia, mutta pääoman määrään nähden toiminnan tuottavuus on huono. Varsinkin karjataloudessa työ on hyvin sitovaa, mikä vähentää kiinnostusta alaa kohtaan.

Tulevaisuuden suunnittelua vaikeuttavat myös maatalouspolitiikan tiheät ja usein ennakoimattomat muutokset. Toiminta on riippuvainen julkisista tuista, ja näihin väistämättä liittyvä tarkka sääntely ehdottomine ja lukuisine määräaikoineen, tiukkoine lupaehtoineen, valvontoineen ja ankarine sanktioineen on tehnyt yrittäjän toimintaympäristöstä vaikeasti hallittavan. Nämä tekijät vähentävät osaltaan maatalousyrittäjän ammatin houkuttelevuutta.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin omistajanvaihdosten toteuttamistapoja, sukupolvenvaihdosten edistämishankkeita, rahoitusta ja veroseuraamuksia. Tämän lisäksi tuodaan esille asiaan liittyviä epäkohtia ja eri tahojen arvioita järjestelmästä ja sen kehittämistarpeista. Lisäksi käsitellään omistajan- ja sukupolvenvaihdokseen liittyvää perintö- ja lahjaverolainsäädäntöä ja siihen viime vuosina tehtyjä muutoksia sekä eduskunnan kannanottoja ja lausumia.

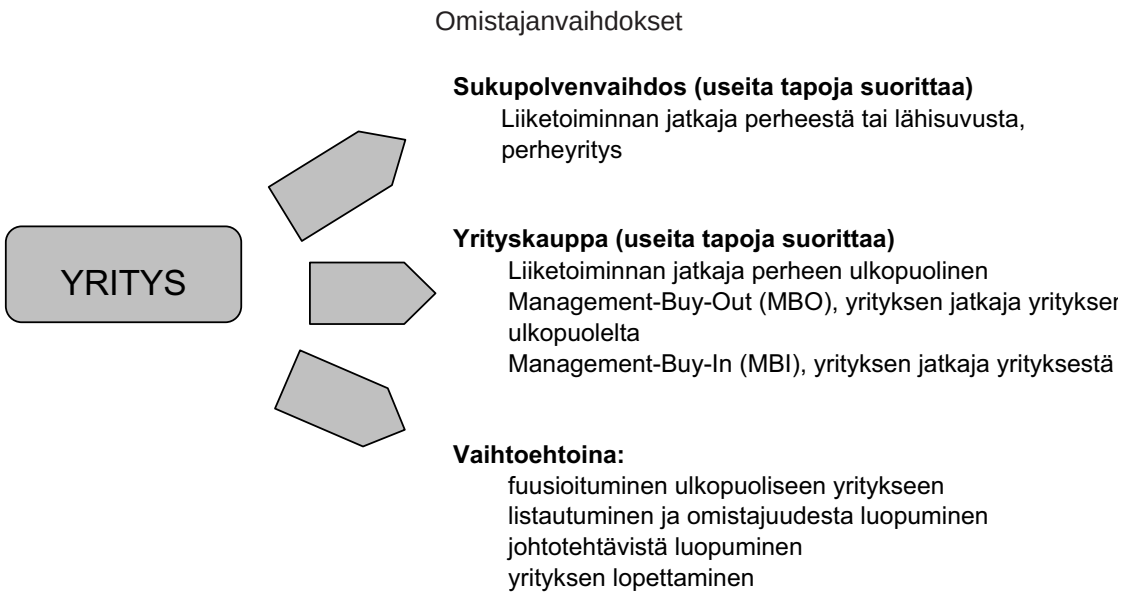
Omistajan- ja sukupolvenvaihdokset ja niiden edistäminen

Omistajanvaihdoksen toteuttaminen

Liiketoiminnan siirroissa on kyse yrityksen toiminnan jatkamisesta omistajanvaihdoksen yhteydessä, kun nykyinen yrittäjä tai omistaja siirtyy pois yrityksen toiminnasta, esim. eläkkeelle. Usein liiketoiminnan siirto hoidetaan yrityskauppana, jolloin

jatkaja voi olla yrityksestä tai sen ulkopuolelta tullut henkilö. Perheyrityksissä jatkajaksi toivotaan usein yrittäjäperheen seuraavan sukupolven edustajia. Yrityksen omistajanvaihdosprosessi voi kestää jopa vuosia. Prosessissa on sekä yleisiä että yrityskohtaisia yksityiskohtia.

Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaiseman tutkimuksen (KTM tutkimuksia ja raportteja 23/2002) mukaan liiketoiminnan siirto voi toteutua esim. seuraavassa kuviossa esitetyin tavoin:



Sukupolvenvaihdoksen käsitteellä tarkoitetaan ensisijaisesti perheyrityksen siirtymistä toimintaa jatkavalle lapselle tai lähisukulaiselle. Sukupolvenvaihdoksille on useita toteutustapoja ja erilaisia yrityskohtaisia verotuksellisia ja taloudellisia seuraamuksia.

Yrityskauppa on liiketoiminnan siirron tai omistajanvaihdoksen yleinen tapa. Yrityksen jatkajaksi voi tällöin tulla sopiva henkilö yrityksestä tai sen ulkopuolelta. Jatkajan puute tai verotus voivat olla yleisiä syitä siihen, että yritys myydään ulkopuolisille. Toisaalta sukupolvenvaihdoskin voi olla laadultaan yrityskauppa, jossa esim. yrityksen yhtiöosuuksia, osakkeita tai omaisuutta myydään jatkajalle. Edellisten vaihtoehtojen ohella yrittäjällä on mahdollisuus siirtyä sivummalle luopumalla yrityksen omistuksesta joko kokonaan tai osaksi.

Edellä mainitun raportin mukaan kansantaloudellisesti heikoin tilanne on kannattavan yritystoiminnan lopettaminen kokonaan, jolloin elämäntyö, työpaikat ja osaamisen siirtyminen purkautuvat yhdellä kertaa. Joskus kuitenkin tämäkin voi olla ainoa vaihtoehto, jos esim. yrityksen taloudellinen tila tai tulevaisuuden näkymät eivät kannusta jatkamiseen missään muodossa. Uusia yrityksiä perustetaan jatkuvasti, mutta hieman vajaa puolet niistä kohtaa tiensä pään kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana. Jo toiminnassa olevan yrityksen jatkaminen olemassa olevalla asiakaskunnalla ja toimintamuodoilla on vähemmän haavoittuvaa kuin uusien yritysten perustaminen.

Edelleen raportin mukaan liiketoiminnan siirrot tai muut omistusjärjestelyt tulevat ajankohtaisiksi n. 20 vuoden välein yritysten perustamisesta lukien. Yrittäjät ryhtyvät yleensä suunnittelemaan yrityksen tai sen osien luovutusta 50 ikävuoden jälkeen ja toteuttamaan suunnitelmiaan 57 ikävuoden jälkeen. Suomessa yrittäjien ikäjakauma kuvastaa varsin osuvasti sitä, että yhä useamman yrityksen on lähitulevaisuudessa ratkaistava kysymys yritystoiminnan jatkumisesta.

TE-keskusten palvelut

Paavo Lipposen toisen hallituksen yrittäjyyshankkeen yksi tärkeä tavoite oli yritysten sukupolven- ja omistajanvaihdosten helpottaminen. Hankkeen yhteydessä kehitettiin mm. Viestinvaihto-tuotetta,

yrittäjälainaa ja helpotettiin verotuksellisesti sukupolvenvaihdoksia. Perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoksia koskevia huojennuksia muutettiin vuoden 2001 alussa siten, että huojennusten edellytyksenä oleva omistusvaatimus alennettiin 20 %:sta 10 %:iin.

Viestinvaihto-asiantuntijapalvelu on kauppa- ja teollisuusministeriön ja TE-keskusten kehittämä palvelu pk-yrityksille sukupolvenvaihdoksen helpottamiseksi. Palvelun lopputuloksena yrittäjä saa kirjallisen sukupolvenvaihdossuunnitelman toimenpidesuosituksineen. Sen mukaan yritys voi toteuttaa sukupolvenvaihdoksen turvallisesti ilman riskejä. Viestinvaihto-tuotetta ryhdyttiin tarjoamaan yrityksille v. 2002. Sen avulla on toteutettu varsin lyhyenä aikana jo kymmeniä sukupolvenvaihdoksia eri TE-keskusten alueilla. Muun muassa Uudenmaan TE-keskus katsoo, että vaikka Viestinvaihtopalvelu on omistajanvaihdoksiin liittyvä tärkeä neuvontakonsepti, se ei kuitenkaan riitä kattamaan pienintä ja runsaslukuisinta yritysjoukkoa. Viestinvaihto kohdentuu suurelta osin yli kymmenen henkilön yrityksiin. Se on puolittain markkinaehtoinen, eli yksityisten konsulttien hoitama, mutta TE-keskusten hallinnoima ja koordinoima sisältäen siten myös laadunvarmistuksen. Myös muun yritysneuvonnan osana TE-keskukset ja Finnvera antavat omistajanvaihdoksiin liittyvää tietoa.

Uudenmaan TE-keskuksen mukaan alueen yrityksille järjestetään sukupolvenvaihdokseen liittyvissä kysymyksissä myös konsultointi-, puhelin- ja koulutuspalveluja. Nämä eivät kuitenkaan riittävästi tavoita kaikkein pienimpiä eli 1—5 työntekijän yrityksiä, joita kuitenkin on määrällisesti valtaosa yrityskannasta. TE-keskuksen mukaan pienimpien yritysten sukupolvenvaihdosten hoitoon tulee saada mukaan laaja joukko tahoja, joiden kanssa nämä yritykset muutenkin ovat tekemisessä. Näitä ovat mm. pankit, tilitoimistot, tilintarkastajat ja yrittäjien järjestöt sekä julkiset yritystoiminnan kehittämisorganisaatiot.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Viestinvaihto on vain yksi sukupolven- ja omistajanvaihdosten tekimistä helpottava ja tukeva asiantuntijapalvelu, jonka lisäksi tarvitaan muitakin sekä julkisen vallan tukemia että kaupallisia neuvontakonsepteja. Niitäkin on jo tällä hetkellä runsaasti tarjolla, mm. julkisrahoitteisten sukupolvenvaihdosprojektien tuloksena kehitetyt neuvontapalvelut sekä yksityisten konsulttien ja tilintarkastustoimistojen tarjoamat asiantuntijapalvelut. Asiakastarpeesta lähtevänä palveluna Viestinvaihto-asiantuntijapalvelu soveltuu ja on sovitettavissa minkä kokoisten yritysten tarpeisiin tahansa.

Kysynnän vuoksi Viestinvaihto-konsulttien määrää lisättiin kouluttamalla kesäkuun 2003 alussa runsaat 30 uutta konsulttia, joten tällä hetkellä Viestinvaihto-palvelua toteuttavia konsultteja on n. 60. Toteutettuja tai työn alla olevia Viestinvaihtokonsultointeja on kolmisensataa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että kaikkein pienimpien yritysten osalta sekä tietoisuuden lisäämiseen että ensiasteen neuvontaan liittyvät palvelut ovat Viestinvaihto-asiantuntijapalvelua ensisijaisempia palvelumuotoja. Tämän vuoksi näiden yritysten luontaisimpien yhteistyökumppanien, kuten tilitoimistojen, pankkien sekä kunnallisten ja seudullisten yrityspalveluneuvojien osaamista sukupolvenvaihdoksiin liittyvissä kysymyksissä tulisi lisätä. Tämän kaltaisia pilottiprojekteja on jo käynnistetty sekä vireillä mm. Lapin, Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan TE-keskusten alueilla.

TE-keskukset ovat olleet mukana suunnittelemassa keskeisten yritystoiminnan kehittämisorganisaatioiden kanssa yhdessä toteutettavaa monivuotista kampanjaa, jolla pyritään tavoittamaan kaikkein pienimmät yritykset ja tarjoamaan niille räätälöity palvelupaketti. Suunnitteluryhmään on osallistunut kauppa- ja teollisuusministeriön ja TE-keskusten lisäksi Suomen Yrittäjät, Palvelutyönantajat, Kirjanpitotoimistojen liitto, Verohallitus, Helsingin kaupunki sekä yksi valtakunnallinen pankki ja vakuutusyhtiö. Tavoitteena on laajapohjaisen yhteishankkeen kautta varmistaa, että jokainen Suomen 1—5 hengen pienyritys saa apua sukupolvenvaihdoksensa toteuttamiseen.

TE-keskukset hallinnoivat lisäksi työministeriön rahoittamaa monivuotista projektia, joka pyrkii etsimään pienille yrityksille jatkajia ja tukeutuu tässä ns. yrityskummeihin. Tarkoitus on, että yrityskummit, jotka ovat suurempien yritysten vetäjiä tai muita elinkeinoelämän johtohenkilöitä, ovat maksutta käytettävissä jatkajien etsinnässä ja yhteyksien luomisessa jatkajien ja luopujien välille. Molemmat edellä kuvatut projektit linkitetään toisiinsa ja ne täydentävät toisiaan.

Rahoitusjärjestelyt

Liiketoiminnan siirroissa käytetään yleensä pankkien myöntämiä lainoja. Lisäksi Finnvera tarjoaa rahoitustuotteita omistusjärjestelyjen, sukupolvenvaihdosten ja yrityskauppojen rahoitukseen, joista erityisesti yrittäjälaina on tarkoitettu omistajanvaihdoksiin. Aiemmin vastaavaa tuotetta (perustamislainan nimellä) käytettiin lähinnä yrityksen perustamiseen. Yrittäjälainan enimmäismäärä on 85 000 €. Yrittäjälainasta 70 % käytetään erilaisiin

liiketoiminnan siirtoihin, joista osa on sukupolvenvaihdoksia. Pienemmillä yrityksillä useimmiten liiketoiminnan jatkaminen siirtyy ulkopuoliselle, kuitenkin uudelle ”sukupolvelle”.

Suomen Yrittäjät pitää Finnveran rahoituspalveluja erittäin tärkeinä vaihdostilanteissa lähinnä siitä syystä, että Finnvera pystyy ottamaan suuremman riskin liikepankkien tarjoamiin luottoihin verrattuna. Usein Finnvera toimii yhteistyössä liikepankkien kanssa täydentävänä osapuolena pk-yritysten rahoitustarpeita katettaessa. Esimerkiksi Finnveran yrittäjälaina on toiminut hyvin omistajanvaihdostilanteissa. Arvion mukaan Finnveralla on n. 26 000 yritysasiakasta, mikä on yli 10 % koko Suomen yrityskannasta. Kun otetaan vielä huomioon, että näiden yritysten työllistävyyskin on merkittävä, voidaan todeta, että Finnveran rooli erityisrahoittajana ja omistajanvaihdosten edistäjänä on huomattava.

Muita rahoitusmahdollisuuksia tarjoavat vakuutusyhtiöt. Pääomasijoittajat rahoittavat usein hieman suurempia yrityskauppoja ja omistusjärjestelyjä. Valtion pääomarahoittaja Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tesi) on mukana myös omistajanvaihdosten rahoituksessa. Tesin sijoitustoiminnan tavoitteisiin soveltuu sukupolvenvaihdosten rahoitus varsinkin, mikäli rinnastus jatkajan asemaan myös yritystoiminnan aloittajana on mahdollinen sukupolvenvaihdosten yhteydessä. Tesi rahoittaa lisäksi rahastoja, joiden tavoitteena on myös sukupolvenvaihdosten rahoitus. Pääomasijoitusyhtiö, jonka rahastoihin on suunnattu Tesin rahoitusta on esim. HELMET Oy, jonka hallinnoimista rahastoista yksi on keskittynyt muun ohella sukupolvenvaihdosten rahoitukseen.

Erityisesti Tesin välillisesti alueellisten rahastojen kautta suuntaama rahoitus voi kohdentua myös sukupolvenvaihdosten rahoitukseen. Alueelliset rahastot, joissa on suurelta osin julkista rahaa eli myös kuntien sijoituksia, toimivat itsenäisesti rahoituksen suuntaamisessa alueen tarpeiden mukaisesti. Kun sukupolvenvaihdokset ovat ko. alueilla ajankohtaisia, voisi kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan myös alueellisilla rahastoilla olla oma roolinsa niiden rahoitusmahdollisuuksia harkittaessa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä olisi ehkä harkittava, voitaisiinko tuki- ja rahoitussäädöksiä sovellettaessa liiketoiminnan jatkaminen sukupolvenvaihdoksissa mahdollisesti rinnastaa uuden yritystoiminnan käynnistämiseen. Tällöin käynnistysvaiheen erityisrahoitusta voitaisiin kohdentaa tarpeen mukaan myös sukupolvenvaihdoksen rahoittamiseen.

Yksityiset konsultit, asianajo- ja tilitoimistot ym. sekä julkisella puolella myös veroviranomaiset tarjoavat omistajanvaihdoskysymyksissä neuvontaa erityisosaamiseensa liittyvissä asioissa, esim. sopimusasioissa, yrityksen arvonmäärityksessä ja verotuskysymyksissä. Yleistä omistajanvaihdoksiin liittyvää informaatiota tarjotaan mm. seminaareissa, foorumeissa, Internetissä ja elinkeinoelämän järjestöjen jäsenlehdissä.

Yritysten sukupolven- ja omistajanvaihdoksiin liittyvää kurssimuotoista yrittäjäkoulutusta on melko runsaasti tarjolla. Koulutusta tarjoavat mm. yrittäjäjärjestöt, kauppakamarit, oppilaitosten täydennyskoulutuskeskukset, TE-keskukset sekä yksityiset koulutuspalveluja tarjoavat yritykset. TE-keskusten tarjoamat koulutuspalvelut ovat olleet luonteeltaan yleensä joko lyhytkestoisia herätetilaisuuksia (tietoisuuden lisääminen) tai pitempikestoisia moduulirakenteisia koulutusohjelmia, joihin koulutuksen lisäksi liittyy yrityskohtaista neuvontaa ja konsultointia. Pienet ja keskisuuret yritykset näyttävät arvostavan eniten koulutusta, johon liittyy yrityskohtainen neuvonta- ja konsultointipalvelu. Koska yritykset etenevät sukupolvenvaihdoksissaan eri aikatauluilla, herätetilaisuuksille ja muullekin sukupolvenvaihdosta koskevalle koulutukselle näyttäisi olevan tarvetta myös tulevaisuudessa. Pitempikestoisia koulutusohjelmia suunniteltaessa kiinnitetäänkin ehkä enemmän huomiota ylimaakunnallisten ohjelmien toteuttamiseen, sillä yhdeltä alueelta saattaa olla vaikeaa löytää riittävä määrä sopivassa sukupolvenvaihdostilanteessa olevia yrityksiä.

Suomen Yrittäjien yrityspörssi

Suomen Yrittäjät on pyrkinyt helpottamaan jatkajan löytymistä luovutettaville yrityksille perustamalla yrityspörssin. Pörssi on toiminut vuodesta 1999 lukien. Pörssin kautta n. 200 yrittäjää vuosittain on hakenut jatkajaa. Pörssin tarjoamaa kontaktipalvelua käyttävien yrittäjien määrä on kuitenkin jäänyt pienehköksi. Jatkossa selvitetään, haluavatko yrittäjät kontaktipalvelun lisäksi saada samassa yhteydessä myös muita palveluja, kuten rahoituspalveluja sekä verotukseen ja yritysten arvon määrittämiseen liittyviä neuvontapalveluja. Suomen Yrittäjien mukaan TE-keskusten välittämä Viestinvaihto-palvelu ei riitä kattamaan omistajavaihdoksiin liittyvää avun ja neuvojen tarvetta.

Yrityksestä luopujan ja sitä jatkavan taloudelliseen ja oikeudelliseen asemaan liittyvät kysymykset ovat Suomen Yrittäjien mielestä laaja asiakokonaisuus. Yleispätevien johtopäätösten tekeminen näissä kysymyksissä on osoittautunut vaikeaksi,

koska jokainen vaihdos näyttää sisältävän runsaasti vain kyseiseen tapaukseen liittyviä erityispiirteitä. Esimerkiksi veroseuraamukset saattavat näyttää kohtuuttomilta. Yrityskaupan rahoittaminenkin voi osoittautua käytännössä hankalaksi. Yrittäjä ei aina ehkä itsekään ole valmis luopumaan yrityksestä.

Suomen Yrittäjien mukaan yleisesti ottaen näyttää siltä, että yrittäjillä ei ole riittävää tietoa omistajan- ja sukupolvenvaihdoksiin liittyvistä tilanteista. Käytännön ongelmia lisää usein se, että vaihdoksen suunnittelu aloitetaan liian myöhään.

Maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdosten edistäminen

Maatilojen sukupolvenvaihdosten kokonaismäärää ei tarkasti tiedetä, koska sitä ei erikseen tilastoida Suomessa. Sen sijaan tuettujen sukupolvenvaihdosten määrä tiedetään nuorten viljelijöiden aloitustukea saaneiden tilojen määrän perusteella. Huomattava osa sukupolvenvaihdoksista tehdään kuitenkin aloitustukijärjestelmän ulkopuolella mm. silloin, kun jatkajat eivät täytä aloitustuen saannin edellytyksiä. Niin ikään osa sukupolvenvaihdoksista tehdään tiloilla, joilla luopujat ovat jo yli 65-vuotiaita, eivätkä nämä siten tule tilastoiduiksi esim. varhaiseläkkeen hakijoina.

Nuorten viljelijöiden aloitustukena voidaan myöntää sekä avustusta että lainaan liittyvää tukea. Avustuksen enimmäismääräksi on kansallisesti määrätty 22 000 €. Valtionlainaa tilan ja aloittamisessa tarvittavan irtaimiston hankkimiseen voidaan myöntää enintään 100 000 €. Lainaan liittyvän korkoetuuden enimmäismäärä on niin ikään 22 000 €. Lisäksi lainatukeen lasketaan kuuluvaksi vapautus varainsiirtoverosta, jonka määrä voi olla enintään 3 000 € ilman, että se vähentää mahdollisuutta myöntää lainaan liittyvää tukea. 3 000 €:n ylittävältä osuudelta on vähennettävä lainaan liittyvää tukea.

Nuorten viljelijöiden aloitustukea on viime vuosina myönnetty vuosittain keskimäärin n. 700 maatilalle, mikä on selvästi vähemmän kuin 1990-luvun alussa. Aloitustukea on v. 1996—2002 myönnetty seuraavasti:

Vuosi	Tuensaajia
1996	977
1997	535
1998	537
1999	757
2000	117
2001	1 128
2002	859
Keskimäärin vuodessa	701

Suomen liityttyä Euroopan yhteisöjen jäseneksi v. 1995 saatiin Euroopan komission hyväksyntä tukijärjestelmälle vasta aivan vuoden loppupuolella. Kansalliset säädökset hyväksyttiin vuoden 1996 alkupuolella. Tästä syystä v. 1995 ei nuoren viljelijän käynnistystukea myönnetty lainkaan. Ensimmäiset käynnistystukipäätökset tehtiin maaliskuussa 1996.

Niin ikään v. 2000 uuden rahastokauden alkaessa komission hyväksyntä tukijärjestelmälle saatiin vasta lokakuussa. Ensimmäiset nuorten viljelijöiden aloitustukipäätökset tehtiin aivan vuoden lopussa. Pääosa v. 2000 tulleista hakemuksista siirtyi siten käsiteltäväksi v. 2001.

Tuettujen sukupolvenvaihdosten määrän ennakoidaan lähivuosina pysyvän suunnilleen edellisvuosien tasolla, sillä vaikka maatilojen lukumäärä yhä vähenee, pyrittäneen jäljelle jäävillä, entistä isommilla tiloilla aiempaa kattavammin hyödyntämään sukupolvenvaihdosetuudet. Euroopan unionissa kaavailtu tuen ja tuotannon irrottaminen saattaa kuitenkin toteutuessaan vähentää sukupolvenvaihdoksia erityisesti niissä tapauksissa, joissa luopuja ja jatkaja eivät ole lähisukulaisia.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan nuorten viljelijöiden aloitustukijärjestelmään on tuensaajan näkökulmasta katsottu liittyvän eräitä epäkohtia. Nykyjärjestelmän keskeisenä ongelmana on pidetty aloitustuen enimmäismäärää, jolla ei katsota riittävästi pystyttävän tukemaan tilanpidon aloittamista isoilla tiloilla, saati sitten vastaisuudessa tilakoon yhä kasvaessa. Niin ikään, jos tuettu laina myönnetään tuen saajalle täysimääräisenä, riittää korkoetuus käytännössä vain muutamaksi vuodeksi, minkä jälkeen tuen saajan on maksettava lainasta markkinaehtoista korkoa.

Maatalousyrittäjien luopumistukijärjestelmä

Luopumistukijärjestelmien tavoitteena on maatalouden rakenteen parantaminen. Keskeisiä päämääriä on edistää maatilojen sukupolvenvaihdoksia, alentaa maatalousyrittäjien keski-ikää sekä parantaa maatilojen elinvoimaisuutta tilakokoa kasvattamalla. Maatalousyrittäjille tarkoitettuja varhaiseläkejärjestelmiä on Suomessa ollut käytössä lähes 30 vuoden ajan.

Vuosina 1974—95 myönnettiin maatilalla toteutettujen sukupolvenvaihdosten yhteydessä luopujille sukupolvenvaihdoseläkettä. Vuonna 1995 järjestelmän piirissä oli kaikkiaan lähes 12 000 eläkkeensaajaa, kun vastaava luku v. 2002 oli enää runsaat 2 800. Vuosina 1974—92 oli maatalouden harjoittamisesta luopuvilla niin ikään mahdollisuus saada luopumiseläkettä sellaisissa tapauksissa, jois-

sa tilan pellot luovutettiin lisämaaksi tai ne metsitettiin. Vuodesta 1986 lähtien luopumiseläke oli mahdollista saada myös viljelemättömyyssitoumuksen perusteella. Tämän järjestelmän piirissä oli eläkkeensaajia v. 1995 runsaat 32 000 ja v. 2002 vielä n. 25 000. Viimeksi mainituissa tapauksissa oli luopujalla v. 1993—95 mahdollisuus saada luopumiskorvausta lopettaessaan maatalouden harjoittamisen. Luopumiskorvausta maksettiin v. 2002 runsaassa 700 tapauksessa.

Vuosina 1995—99 toteutettiin EU:n osaksi rahoittamaa varhaiseläkejärjestelmää ja v. 2000—02 kokonaan kansallisesti rahoitettua järjestelmää. Vuosina 2003—06 toteutetaan uutta, niin ikään kokonaan kansallisesti rahoitettavaa järjestelmää. Vuonna 2002 kyseisten järjestelmien nojalla myönnettyjä eläkkeitä oli maksussa 9 047.

Maatalouden erilaisten eläkejärjestelmien piirissä olevien henkilöiden määrä on kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	Sukupolvenvaihdos-eläkkeet	Luopumis-eläkkeet	Luopumis-korvaukset	Luopumis-tuet
1995	11 941	32 011	904	497
2000	4 828	27 094	1 082	7 711
2001	3 735	26 169	870	8 455
2002	2 805	25 041	705	9 047

Vuonna 2003 otettiin käyttöön uusi, kokonaan kansallinen nelivuotinen luopumistuki-järjestelmä. Uuden järjestelmän mukaan v. 2003—04 tapahtuvissa sukupolvenvaihdosluovutuksissa luopujan ikäraja on 55 v, mutta v. 2005—06 toteutettavissa luopumisissa ikäraja nousee 56 vuoteen. Lisämaakaupoissa luopumisikäraja on 57 v. Lisämaavuokraus luopumistapana tulee mahdolliseksi v. 2004, ja siinä ikäraja on 60 v. Porotaloudesta luopuva voi saada luopumistuen, jos hän on täyttänyt 55 v hetkellä, jolloin porokauppa tehdään. Tuen piiriin arvioidaan tulevan vuosittain n. 800 luopujaa.

Nykyinen järjestelmä on voimassa vuoden 2006 loppuun. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman mukaan maatalouden luopumistukijärjestelmää jatketaan vuoden 2006 jälkeen sisältöä kehittäen ja ottaen huomioon mm. maatalouden rakennekehityksen tarpeet ja viljelijöiden jaksamiseen liittyvät näkökohdat.

Valtiovarainministeriön mukaan Suomen luopumistukijärjestelmä on toiminut keskimääräistä paremmin verrattuna muihin EU-maihin. Vuoden 1959 laskennassa oli hehtaaria suurempia tiloja 331 263. Vuonna 1969 tiloja oli 297 257 ja v. 1990 enää 129 114. EU-jäsenyyden aikana tilojen määrä on edelleen vähentynyt. Vuonna 2002 aktiivitilojen määrä oli 73 386. Suomessa on myös yli 55-vuotiaita maanviljelijöitä EU:n jäsenmaista vähiten. Sukupolvenvaihdosten edistämiseen on ollut merkittävä keino nykymuotoinen luopumistukijärjestelmä. Rakennemuutos on pystytty hoitamaan hallitusti. Vuodesta 1994 lähtien joka kolmas maatila on lopettanut.

Omistajanvaihdos ja verotus

Valtiovarainministeriön mukaan omistajanvaihdoksen toteuttamiseen vaikuttavat monet seikat, jotka on selvitettävä ennen siihen ryhtymistä. On ratkaistava, onko mahdollista toteuttaa omistajanvaihdos perheen sisällä vai myydäänkö yritys ulkopuoliselle. Jos kysymyksessä on arvokas yritys, jatkaja voi joutua vaikeuksiin rahoituksen kanssa. Voidaan harkita apuyhtiön käyttöä ostossa ja oston jälkeistä ostettavan yhtiön fuusiota apuyhtiöön.

Jos koko varallisuutta ei haluta luovuttaa jatkajalle ja jos varallisuuteen kuuluu myös muuta yritystoiminnan kannalta olennaista omaisuutta, yhtiö voidaan jakaa kahteen yhtiöön, jolloin toiseen siirretään kiinteä omaisuus ja muu mahdollinen sijoitustarkoitukseen hankittu omaisuus ja toiseen varsinainen liiketoiminta. Jos yksityisliike siirretään lähisukulaiselle ja halutaan hyödyntää luovutusvoiton verovapaus, yksityisliike on muutettava henkilöyhtiöksi tai osakeyhtiöksi vähintään 10 vuotta ennen sukupolvenvaihdosluovutusta.

Kuten edellä on jo todettu, elinaikana tapahtuva sukupolvenvaihdos perheen sisällä voidaan toteuttaa kaupalla, lahjanluonteisella kaupalla ja lahjalla. Sen lisäksi voidaan omistajanvaihdos toteuttaa siten, että jatkaja sijoittaa yhtiöön varoja ja saa sitä kautta osuuden yhtiöstä. Luopujan osakkeet tai osuudet voidaan lunastaa yhtiölle. On myös mahdollista siirtää pelkkä liiketoiminta jatkajalle.

Yrityksen käypä arvo vaikuttaa olennaisesti sukupolvenvaihdoksen verotukseen. Käypä arvo ratkaisee mm. sen, kuinka suuri kauppahinnan on oltava, jottei luovutuksesta menisi lainkaan lahjaveroa. Verottajan käsitys yrityksen käyvästä arvosta saattaa poiketa yrittäjän omasta arviosta. Verottajan kanta voidaan varmistaa ennen sukupolvenvaihdoksen toteuttamista. Maksullisessa ennakkoratkaisussa verovirasto ilmoittaa sitovan kantansa yrityksen käyvästä arvosta ja luovutuksesta kannettavan veron määrästä. Seuraavassa selvitetään keskeisimmät omistajan- ja sukupolvenvaihdostilanteet ja niiden veroseuraamukset.

1. Kauppa

Kauppa tarkoittaa sitä, että yritys luovutetaan käyvästä arvosta. Näin menetellään silloin, kun yritys luovutetaan vieraalle. Yrityksen myynnin veroseuraamukset ovat riippuvaisia yritysmuodosta.

a. Yksityisliikkeen luovutus

Myyjälle aiheutuvat veroseuraamukset:

Yksityisliikkeen tai ammatin siirtäminen jatkajalle eroaa avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön osuuden tai osakeyhtiön osakkeiden myynnistä. Yksityisliikkeen myynti on yrityksen viimeinen liiketapahtuma. Myyntihinta on myyjän veronalaista tuloa. Myyntihinnasta saadaan vähentää liikeomaisuuteen kuuluneiden hyödykkeiden, kuten käyttöomaisuuden ja vaihto-omaisuuden poistamattomat hankintamenot eli yleensä niiden kirjanpitoarvot. Myös toimintavaraus tuloutuu. Yrityksen taseessa olevat varaukset purkautuvat ja arvonalentumista suuremmat poistot tuloutuvat. Henkilöyhtiön tai osakeyhtiön myynnissä ei näin tapahdu, vaan välittömät veroseuraamukset koituvat luopujalle.

Yksityisliikkeen ja ammatin elinkeinotulo jaetaan verotuksessa pääomatulo-osuuteen ja ansiotulo-osuuteen verovuotta edeltäneen verovuoden päättyessä olleen nettovarallisuuden perusteella. Elinkeinotulo lasketaan 29 %:n verokannan mukaan verotettavaksi pääomatuloksi siihen määrään saakka, joka vastaa nettovarallisuudelle laskettua 18 %:n vuotuista tuottoa. Muu osa elinkeinotulosta katsotaan ansiotuloksi. Verovelvollisen tai yrittäjäpuolisoiden vaatimuksesta voidaan pääomatulo-osuudeksi katsoa myös 10 %:n vuotuista tuottoa vastaava määrä. Yrittäjäpuolisoiden kesken ansiotulo jaetaan heidän työpanostensa suhteessa, ja muun selvityksen puuttuessa tasan. Pääomatulo jaetaan nettovarojen suhteessa ja muun selvityksen puuttuessa tasan.

Jos luovutus tuottaa luovuttajalle veronalaista ansiotuloa, voidaan valtionverotuksessa soveltaa tuloverolain 128 §:n mukaista tulontasausta, joka merkitsee progressioetua. Tulontasauksen edellytyksenä on vähintään 2 500 €:n ansiotulo, joka on kertynyt etu- tai jälkikäteen kahdelta tai useammalta vuodelta, ja sen on oltava vähintään neljännes verovelvollisen verovuonna saaman puhtaan ansiotulon yhteismäärästä. Verovelvollisen tulee vaatia tulontasausta ennen verotuksen päättymistä. Jotta tulontasausta voidaan soveltaa, on yritysvarallisuus luovutettava samalla kertaa tai, jos sitä luovutetaan useammassa erässä, ainakin saman luovuttamisvuoden aikana.

Tuloverolain 48 §:n säännös luovutusvoiton verovapaudesta ei koske yksityisliikkeen luovutusta, joten myyntivoitto ei ole koskaan verovapaa.

Ostajalle aiheutuvat veroseuraamukset:

Jos luovutuksen kohteena olevaan yritysvarallisuuteen sisältyy kiinteistöjä tai arvopapereita, on ostajan maksettava kiinteistöstä 4 %:n ja arvopapereista 1,6 %:n varainsiirtovero. Vero määräytyy kauppahinnasta.

b. Henkilöyhtiön yhtiöosuuksien ja osakeyhtiön osakkeiden kauppa

Myyjälle aiheutuvat veroseuraamukset:

Yhtiön omaisuuden poistopohja ei muutu yhtiöosuuden tai osakkeiden kaupan yhteydessä. Hankintameno on vähennyskelpoinen vasta osuutta tai osakkeita edelleen luovutettaessa.

Jos osuudet tai osakkeet myydään vieraalle, luovutusvoittoa verotetaan 29 %:n verokannalla. Luovutushinnasta vähennetään luovutetun omaisuuden hankintameno ja voiton hankkimisesta aiheutuneiden menojen yhteismäärä. Yksityishenkilön saamasta luovutushinnasta vähennetään aina 20 %, ja jos luovutettu omaisuus on ollut luovuttajalla vähintään 10 vuoden ajan, 50 % ns. hankintameno-olettamana.

Luovutusvoitto on tuloverolain 48 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan verovapaa, jos verovelvollinen luovuttaa harjoittamaansa maatalouteen tai metsätalouteen kuuluvaa kiinteää omaisuutta, avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön osuuden tai sellaisen yhteisön osakkeita tai osuuksia, jotka oikeuttavat vähintään 10 %:n omistusosuuteen mainitussa yhtiössä ja saajana on joko yksin tai yhdessä puolisonsa kanssa hänen lapsensa tai tämän rintaperillinen tai hänen sisarensa, veljensä, sisarpuolensa tai velipuolensa. Lisäksi luovutettavan omaisuuden on pitänyt olla yhteensä yli 10 vuotta verovelvollisen tai hänen ja sellaisen henkilön omistuksessa, jolta hän on saanut sen vastikkeettomasti.

Osakeyhtiön kohdalla on oltava siis vähintään 10 %:n omistusosuus. Henkilöyhtiön kohdalla ei ole samanlaista vaatimusta. Osakkeiden tai yhtiöosuuksien ei tarvitse olla elinkeinotoimintaa harjoittavan yhtiön osakkeita tai osuuksia, vaan myös kiinteistöyhtiön osakkeet voidaan luovuttaa verovapaasti. Luovutuksensaajan on oltava luonnollinen henkilö.

Ostajalle aiheutuvat veroseuraamukset:

Osakekaupasta on ostajan maksettava varainsiirtoveroa 1,6 % kauppahinnasta. Henkilöyhtiön osuuden kaupasta ei mene varainsiirtoveroa.

Verovapauden tuoma hyöty menetetään, jos jatkaja luovuttaa omaisuuden ennen kuin viisi vuotta on kulunut hänen saannostaan. Verovapauden menetys ei koske luovuttajaa, vaan jatkajaa. Jos saatua omaisuutta luovutetaan viiden vuoden ku-

luessa, jatkajan luovutusvoittoa laskettaessa hankintamenosta vähennetään se veronalaisen luovutusvoiton määrä, jota verovapaussäännöksen vuoksi ei ole pidetty luopujan veronalaisena tulona. Luovutuksia ovat kauppa, vaihto ja lahja samoin kuin se, että omaisuus pannaan apporttina osakeyhtiöön tai se myydään jatkajan omistamalle yhtiölle.

2. Lahjanluonteinen kauppa

Lahjanluonteisella kaupalla tarkoitetaan omaisuuden myymistä todellista käypää arvoa alhaisemmalla hinnalla. Perintö- ja lahjaverolain 18 §:n 3 momentin mukaan, jos kauppahinta on enintään kolme neljännestä käyvästä hinnasta, katsotaan käyvän hinnan ja vastikkeen välinen ero lahjaksi. Lahjaveron maksaa lahjansaaja. Jos taas kauppahinta on yli kolme neljännestä käyvästä hinnasta, ei osaakaan katsota lahjaksi. Jos kyseessä on sukupolvenvaihdos ja perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoshuojennuksen edellytykset toteutuvat, lahjaveroa ei mene, jos vastike on yli 50 % käyvästä hinnasta. Samasta luovutuksesta voi joutua maksamaan sekä luovutusvoittoveroa että lahjaveroa. Varainsiirtovero sen sijaan menee vain vastikkeellisesta osasta. Sekä lahjaveroa että varainsiirtoveroa samasta luovutuksesta ei joudu maksamaan.

Ongelmat voi siis välttää pyytämällä verovirastolta kirjallista ennakkoratkaisua, jotta saadaan tietää sukupolvenvaihdoksen kohteen arvo. Tyypilliset sukupolvenvaihdokset toteutetaan siten, että kauppahinta mitoitetaan ennakkoratkaisun mukaiseen puoleen yrityksen käyvästä arvosta.

3. Lahja

Jos perintönä tai lahjana siirretään vähintään 10 % yrityksen osakkeista tai osuuksista ja jos lahjansaaja jatkaa yritystoimintaa yrityksessä, luovutukseen voidaan soveltaa yleisiä huojennussäännöksiä edellyttäen, että sukupolvenvaihdoksella siirtyvästä omaisuudesta menevän veron määrä ylittää 8 400 €. Kommandiittiyhtiön äänettömien yhtiömiesten osuudet on otettava huomioon kymmenesosavaatimusta laskettaessa, eikä perättäisiä lahjoja voi laskea yhteen. Verotuskäytännössä on hyväksytty jatkamiseksi toimiminen yrityksen hallintoelimissä, mutta kommandiittiyhtiön äänettömänä yhtiömiehenä toimiminen ei kuitenkaan riitä.

4. Pääomansijoitus ja luopujan osakkeiden lunastaminen tai eroaminen henkilöyhtiöstä

Sukupolvenvaihdos voidaan toteuttaa siten, että jatkaja sijoittaa yhtiöön pääomaa tai muun yhtiöpanoksen ja pääsee tällä tavalla yhtiöön mukaan. Tämän jälkeen voidaan luopujan osakkeet lunastaa, jos kysymyksessä on osakeyhtiö, tai hän voi erota yhtiöstä, jos kyseessä on henkilöyhtiö.

Henkilöyhtiöön voidaan sijoittaa myös työpanos, eikä varsinaista rahapanosta tarvita. Valtiovarainministeriön mukaan työpanoksen arvostaminen voi kuitenkin olla ongelmallista, ja jos se yliarvostetaan, voidaan katsoa, että luopuja antaa lahjan jatkajalle, josta aiheutuu lahjaveroseuraamus. Tämä tapa toteuttaa omistajanvaihdos eroaa kaupasta, alihintaisesta kaupasta ja lahjasta siinä, että se hyödyttää yhtiötä, kun taas muissa tapauksissa luopuja saa korvauksen luovutuksesta.

Jos pääomansijoituksen jälkeen luopujan osakkeet lunastetaan tai henkilöyhtiön osakas eroaa yhtiöstä, hänen katsotaan myyneen osuutensa yhtiöstä sitä vastaan, että hän sai lunastus- tai erokorvauksen. Tällöin tulee sovellettavaksi myyntivoiton verotus. Peitellyn osingon uhkaa ei yleensä synny, jos luopujalta on lunastettu kaikki osakkeet.

Jos kysymyksessä on sukupolvenvaihdos, jossa luopuja luovuttaa osakkeet rintaperilliselleen ja osakkeet oikeuttavat yli 10 %:n omistusosuuteen ja luopuja on omistanut ne kauemmin kuin 10 vuotta, luovutusvoitto on verovapaa. Jos kauppahinta on yli 50 % käyvästä arvosta, perintö- ja lahjaverolain 55 §:n 3 momentin huojennussäännös soveltuu, eikä lahjaveroa panna maksuun. Jos luopujalla on useampia lapsia, on otettava huomioon muut sisarukset. Heille voidaan joutua antamaan riittävän suuruinen lahja, joka katsotaan ennakkoperinnöksi, ellei toisin määrätä. Jatkajan on maksettava varainsiirtoveroa 1,6 % osakkeiden kauppahinnasta.

Jos vastike on vähemmän kuin 50 % käyvästä arvosta, katsotaan käyvän arvon ja vastikkeen välinen erotus lahjaksi. Kun lahjansaaja jatkaa yritystoimintaa, häneen voidaan soveltaa huojennusäännöstä, jonka mukaan vero määrätään varallisuusveroarvon mukaisesta määrästä. Jatkaja saa yrityksen tällaisessa tapauksessa alle käyvän arvon, jolloin muut sisarukset on otettava huomioon. Jollei toisin todeta, etu katsotaan jatkajalle ennakkoperinnöksi, joka otetaan huomioon kuolinpesän varoina lahjoittajan kuollessa. Jatkaja maksaa myös tässä tapauksessa 1,6 %:n varainsiirtoveron kauppahinnasta.

Huojennussäännösten erityiskysymyksiä

Vuonna 1979 perintö- ja lahjaverolakiin lisättiin säännökset, joilla pyritään helpottamaan yritystoiminnan jatkamista yrittäjän äkillisen kuoleman jälkeen. Säännösten soveltaminen ei rajoitu yksinomaan perintönä saatuun yritysomaisuuteen, vaan niitä voidaan soveltaa lahjoihin myös elinaikana

tehdyissä sukupolvenvaihdostilanteissa ja myös vaiheittain toteutettuina.

Jos maatila, muu yritys tai osa niistä siirtyy perintönä tai lahjana, osa verosta voidaan jättää maksuunpanematta. Edellytyksenä huojennuksen saamiselle on, että verovelvollinen jatkaa perintönä tai lahjana saaduilla varoilla maatalouden tai maa- ja metsätalouden harjoittamista tai muuta yritystoimintaa perintönä tai lahjana saadulla maatilalla tai näin saadussa yrityksessä. Edellytyksenä on, että maatilasta tai muusta yrityksestä määrätyn perintö- tai lahjaveron suhteellinen osa koko verosta on suurempi kuin 850 €.

Huojennuksen saamiseksi on varat arvostettava sekä käypään arvoon, joka on perintö- ja lahjaverotuksen arvostuksen pääperiaate, että verotusarvoon. Jos käyvän arvon mukaan määrätty vero on enintään 850 €, koko määrä pannaan maksuun. Jos vero ylittää 850 €, maksuunpanematta jätetään käyvän arvon ja verotusarvon mukaan laskettujen verojen erotus, eli maksuun pannaan verotusarvoa vastaava vero, kuitenkin vähintään 850 €.

Jos maatila, muu yritys tai sen osa luovutetaan osittain vastikkeellisella saannolla toimintaa jatkavalle ja vastike on enemmän kuin 50 % käyvästä arvosta, vero jätetään kokonaan maksuun panematta.

Veron maksuaikaa voidaan myös pidentää, jos veron määrä on vähintään 1 700 €. Vero maksetaan yhtä suurina, vähintään 850 €:n suuruisina erinä enintään viiden vuoden aikana. Pidennetyltä maksuajalta ei peritä korkoa.

Jos maatilaa tai yritystä harjoitetaan osakeyhtiön tai henkilöyhtiön muodossa, huojennuksen saa, jos jatkajan omistusosuus on vähintään 10 %.

Huojennukset eivät ole tarveharkintaisia, vaan huojennus myönnetään verovelvollisen pyynnöstä, jos laissa säädetyt kaavamaiset edellytykset eli toiminnan jatkaminen ja yritysomaisuudesta määrätyn perintö- tai lahjaveron vähimmäismäärä täyttyvät. Perusteluja ei tarvitse esittää siitä, että veron maksaminen tuottaisi vaikeuksia.

Varsinaisten sukupolvenvaihdosten suojasäännösten lisäksi perintö- tai lahjaverosta voidaan hakemuksesta myöntää osittainen tai täydellinen vapautus, jos veron periminen ilmeisesti vaarantaisi maa- tai metsätalouden tai muun yritystoiminnan jatkuvuuden tai työpaikkojen säilyvyyden. Tätä huojennusta myönnettäessä harkitaan huojennuksen tarve.

Verotus maatilayritysten sukupolvenvaihdoksessa

Perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdoshuojennuksia on sovellettu maatilojen sukupolvenvaihdoksissa yleisemmin kuin muiden yritysten sukupolvenvaihdoksissa. Maatilojen kohdalla verotusarvon ja käyvän arvon ero on saattanut olla melko huomattava. Suomen liittyessä EU:hun lisättiin mahdollisuutta toteuttaa sukupolvenvaihdos lahjanluonteisella kaupalla vielä entisestään, kun sukupolvenvaihdostapauksissa lahjavero jätetään panematta maksuun, jos kauppahinta on yli 50 % käyvästä arvosta.

On ilmeistä, että maatilojen sukupolvenvaihdos nykyisin yhä useammin toteutetaan käyttäen lahjanluonteista kauppaa. Jos kysymyksessä on lahjanluonteinen kauppa, varainsiirtovero menee vain vastikkeellisesta osasta. Lahjavero ja varainsiirtovero eivät mene päällekkäin. Siinäkin tapauksessa, että sukupolvenvaihdos toteutetaan kaupan muodossa, maatilan jatkajalla on vielä se etu, että useimmissa tapauksissa kiinteistön hankinnasta ei ole suoritettava varainsiirtoveroa. Varainsiirtoverolain 14 §:n mukaan varainsiirtoveroa ei ole suoritettava, jos ostaja on saanut maaseutuelinkeinojen rahoituslain mukaista rahoitustukea. Nuoren viljelijän aloitustukena myönnetään avustusta ja valtionlainaa. Niin sanotussa kaksivaiheisessa sukupolvenvaihdoksessa voidaan myöntää myös korkotukilainaa maanostoon. Pelkkä avustus ei tuo varainsiirtoverovapautta. Myös lainansiirto oikeuttaa eräin edellytyksin varainsiirtoverovapauteen, jos luovutuksensaajan vastattavaksi on siirretty maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouslain, luontaiselinkeinolain tai kolttalain mukainen taikka vastaavan aiemman lainsäädännön mukainen maanosto- tai sisarosuuslaina. Edellytyksenä on, että myös luovutuksensaajalle olisi voitu myöntää laina. Varainsiirtoverovapaus koskee sekä vanhempien ja lasten välisiä luovutuksia että kuolinpesään kuuluvan tilan lunastamista muilta pesän osakkailta.

Perintökaaren (PK) 25 luvussa on erityissäännöksiä jäämistöön kuuluvan maatilan jakamisesta. Tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi jäämistöön kuuluvan maatilan säilyttäminen jakamattomana myös silloin, kun se on joutunut perinnönjaon kohteeksi. Samalla on tavoitteena säilyttää tai muodostaa sellainen maatilatalousyksikkö, että sen jatkajalla on oikeus maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaiseen tukeen.

Jos kuolinpesän osakkaat ovat yksimielisiä perinnönjaosta ja tekevät perinnönjakosopimuksen, PK 25 luvun säännöksiä ei sovelleta. Perittävän tekemä testamentti syrjäyttää samoin PK 25 luvun säännökset. PK 25 luvun säännöksillä on vahvistettu tilanpidonjatkajan asemaa ja rajoitettu muiden perillisten oikeuksia, mutta se ei rajoita rintaperilli-

sen oikeutta lakiosaan. Lakiosaa vastaava tai siitä puuttuva määrä saadaan lunastustilanteessa maksaa rahana.

Soveliaalla tilanpidonjatkajalla tarkoitetaan sellaista jakohetkellä perillisasemassa olevaa perillistä tai yleistestamentin saajaa, jolla on riittävät ammattiedellytykset maatalouselinkeinon harjoittamiseen. Otto-oikeudella tarkoitetaan soveliaan tilanpidonjatkajan oikeutta vaatia jäämistöön kuuluva maatila sisällytettäväksi omaan perintöosuuteensa, jos perintöosa on yhtä suuri tai suurempi kuin maatilan arvo. Lunastusoikeudella taas tarkoitetaan soveliaan tilanpidonjatkajan oikeutta lunastaa jäämistöön kuuluva maatila itselleen käypää arvoa alemmasta hinnasta, jos maatilan arvo ylittää perintöosan arvon. Myös leskellä on tietyin edellytyksin oikeus vaatia jäämistöön kuuluva maatila omaan osuuteensa.

Elinkelpoinen maatila on sellainen, josta tilan viljelijä ja hänen perheenjäsenensä voivat saada pääasiallisen toimeentulonsa. Tosiasiallisesti ei siis tarvitse saada toimeentuloa.

Perilliset voivat aina sopia maatilan lunastusarvosta. Jos sopimukseen ei päästä, käytetään lunastusarvona lain mukaista laskennallista arvoa, jota voidaan korottaa tai alentaa ns. joustovarasäännöksen nojalla.

Kannanottoja ja näkemyksiä veronhuojennuksista

Eduskunnan kannanottoja

Valtionvarainvaliokunnan mietinnön yleisperusteluissa (VaVM 37/2000 vp — HE 104/2000 vp) hallituksen esityksestä laiksi perintö- ja lahjaverolain 57 §:n muuttamisesta todetaan mm., että perheyritykset ovat 1990-luvulla käytännössä menettäneet niille v. 1979 annetun sukupolvenvaihdokseen tarkoitetun verohelpotuksen. Kun osakkeiden verotusarvot 1990-luvulta lähtien on määritelty yksinomaan matemaattisen arvon pohjalta, verotusarvot ovat nousseet tuntuvasti. Perheyrityksille olisi valiokunnan mielestä palautettava takaisin se verohuojennus sukupolvenvaihdoksessa, joka niille voimassa olevan lain säätämisen yhteydessä oli tarkoitus antaa. Varallisuusverotuksessa perheyritysten omistajan varoiksi katsotaan 30 % osakkeen verotusarvosta, kun omistusosuutta on yli 10 %. Tämä verotusarvon kohtuullistaminen tulisi ulottaa myös perintö- ja lahjaverotukseen.

Eduskunta hyväksyi vastauksessaan (EV 193/2000 vp) mainittuun hallituksen esitykseen lausuman, jossa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän edellytykset uudistaa perintö- ja lahjaverolakia tarpeellisilta osin siten, että sukupolvenvaihdoksia voidaan hallitusohjelman mukaisesti edistää.

Eduskunta on vastauksessaan (EV 111/2002 vp) hallituksen esitykseen laiksi perintökaaren 7 luvun muuttamisesta (HE 77/2000 vp) hyväksynyt kaksi lausumaa. Ensimmäisessä lausumassa eduskunta toisti valtiovarainvaliokunnan aiemman kannanoton ja edellytti, että perintö- ja lahjaverolakia muutetaan niin, että yritysten ja maatilaomaisuuden arvostussäännöt perintöverotuksessa palautetaan ennen vuotta 1993 vallinneelle tasolle. Toisessa lausumassa eduskunta edellytti, että yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi luovutaan perintösopimusten kiellosta ja tehdään mahdolliseksi perittävän elinkeino-omaisuuden järkevä sukupolvenvaihdos perittävän elinaikana.

Etujärjestöjen kannanottoja

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT

TT:n mukaan yhteisö- ja pääomaverokannalla, osinkoverojärjestelmällä, varallisuusverotuksella sekä perintö- ja lahjaverolain sukupolvenvaihdossäännöksillä on oleellinen merkitys pk-yritysten omistajanvaihdosten onnistumisessa. Verolainsäädäntöä tuleekin TT:n mielestä kehittää siten, ettei yritysten toimintaedellytyksiä eikä yritystoiminnasta luopumisen edellytyksiä heikennetä. Yksi keskeisin ongelma sukupolvenvaihdoksissa TT:n mukaan on perintötilanteessa syntyvä raskas, käytännössä yritykseen kohdistuva verotustaakka.

Sukupolvenvaihdos saattaa aiheuttaa yritykselle vakavia toiminta- ja rahoitusvaikeuksia. Perintö- tai lahjaveron maksamiseen uudella omistajapolvella ei yleensä ole omia varoja, vaan varat joudutaan ottamaan yrityksestä. Tämä heikentää yrityksen maksuvalmiutta, kilpailukykyä ja työllistämiskykyä. Perheyrityksissä perintövero kohdistuu käytännössä yritykseen ja tämän kautta laajasti sidosryhmiin, ei vähiten työntekijöihin.

Perillinen, joka perii talletuksia, obligaatioita, pörssiosakkeita tai muuta helposti realisoitavaa omaisuutta, voi aina selviytyä perintöverostaan myymällä osan perintöosuudestaan. Sitä ei sen sijaan perheyrittäjä yleensä voi tehdä, jos hänen perintönsä koostuu perheyhtiön osakkeista tai muusta yritysvarallisuudesta, sillä perheyhtiöiden vähemmistöosuuksilla ei ole markkinoita, ja lisäksi luopuminen osasta osakkeita vaikeuttaisi perheyhtiön toimintaa. Jos yhteiskunta pitää tärkeänä perheyhtiöiden säilymistä perheyhtiöinä, tämä perintötapahtumaan liittyvä piirre on TT:n mielestä otettava huomioon. Jollei perheyhtiön sukupolvenvaihdos perheen piirissä ole mahdollinen kohtuullisin verokustannuksin, menestyvä perheyhtiö joudutaan tavallisesti myymään kotimaiselle tai ulko-

maiselle suuryritykselle, mikä usein on kansantalouden kannalta kielteistä.

Elinkeinoelämän järjestöt (Kaupan Keskusliitto, Keskuskauppakamari, MTK, Perheyritysten Liitto, Suomen Yrittäjät sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto) jättivät jo elokuussa 1999 valtiovarainministeriölle ehdotuksen, jonka pääsisältönä on perittävän omaisuuden arvostuksen huojentaminen. Ehdotus on TT:n mielestä perusteltu, koska lainmuutos antaisi selkeän viestin uudelle omistajapolvelle olla luopumatta peritystä yritysomaisuudesta. Perheyritysten sukupolvenvaihdoksen muutosesitystä järjestöt perustelevat sillä, että omistuksen siirtyminen uudelle sukupolvelle haittaisi mahdollisimman vähän yrityksen liiketoimintaa, työllistämiskykyä ja muuta kehitystä.

Varallisuusverotuksessa perheyritysten omistajien varoiksi katsotaan tietyn edellytyksin 30 % osakkeen verotusarvosta. Tämä sama periaate tulisi TT:n mielestä ulottaa myös perintö- ja lahjaverotukseen, kuten eduskunnan valtiovarainvaliokuntakin on esittänyt.

TT:n mukaan veronhuojennusta tarkistettaessa voidaan edellyttää, että uusi omistajasukupolvi sitoutuu yritykseen vähintään viideksi vuodeksi. Näin on tehty muualla Euroopassa vastaavia huojennuksia sovellettaessa. Tämä vahvistaisi myös sidosryhmien luottamusta yritykseen ja sen omistajiin. Perheyritykset ovat työllistäjinä perinteisesti olleet pitkäjänteisiä ja luotettavia.

Suomen Yrittäjät

Suomen Yrittäjät on valtiontilintarkastajille antamaansa lausuntoon oheistanut liiteaineistoa, jossa on selvitetty sukupolvenvaihdoksen verokysymyksiä. Selvityksen mukaan sukupolvenvaihdoksessa joudutaan soveltamaan varsin mutkikkaita säännöksiä. Yksi yleisesti sovellettavia säännöksiä on perintö- ja lahjaverolain (PerVL) 55 §, jossa yrityksen arvon laskenta on muotoiltu yhteen sangen vaikeaselkoiseen momenttiin. Selvityksessä ehdotetaan perintö- ja lahjaverolain 55 §:n sukupolvenvaihdoshuojennuksen sanamuodon täsmentämistä osoittamaan riidattomammin verotukseen sovellettavaa arvoa. Varallisuusverotuksessa sovellettava yritysvarallisuuden arvostusperiaate, 30 % omaisuuden arvosta, tulee tässä yhteydessä ulottaa myös perintö- ja lahjaverotukseen, jolloin huojennuksen alkuperäinen tarkoitus palautuu. Selvityksessä ehdotetaan myös, että tuloverolain (TVL) 48 §:n 1 momentin 3 kohdan luovutusvoittoverohuojennukset tulee laajentaa myös muihin kuin lähisukulaisten luovutuksiin sukupolvenvaihdoksessa olevien yritysten työpaikkojen ja investointien jatkuvuuden turvaamiseksi. Luovutuksensaajien joukko on rajattu nyt tarkasti. Huojennuksen saamiseksi ostajan tulee olla joko yksin tai yhdessä puolisonsa kanssa luovuttajan lapsi tai tämän rintaperillinen taikka luovuttajan sisar, veli tai sisarpuoli. TVL:n alkuperäisessä muodossa lähisukulaisten piiri oli laajempi.

Kannustimien liian ahdas rajaaminen vain lähisukulaisiin ei huomioi tärkeintä eli yrityksen ja työpaikkojen jatkuvuutta yrittäjäkunnan ikääntyessä. Toiminnan jatkamisedellytysten selvittäminen, ei ainoastaan saman suvun vaan myös ulkopuolisten jatkamana, tulisi kuitenkin olla tärkein tavoite. Huojennuksilla tulisi kannustaa etsimään ulkopuolisia jatkajia yrityksille, joiden lopettamisen yhteydessä katoaa lähivuosina tuhansia työpaikkoja. Usein jatkaja voi löytyä esim. toimivasta johdosta, työntekijöistä tai muista läheisistä sidosryhmistä.

Sukupolvenvaihdoshuojennusten laajentaminen lähisuvun ulkopuolisiin luovutuksiin voitaisiin kohdistaa erityisesti osasuorituksin tapahtuviin omistajanvaihdoksiin. Myyjän luovutusvoittoverotukseen tulisi myöntää näissä tuntuva huojennus. Kauppahinnan tulisi olla verovapaa, kun se suoritetaan ostajan rahoituksen tukemiseksi useammalle vuodelle jaksotettuna. Omistajanvaihdoksen ehdot eli omistusaika ja -osuusedellytykset voisivat muutoin olla samat kuin lähisukulaisten huojennuksissa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK

SAK korostaa, että verotusta kehitettäessä etusijalle on pantava työhön kohdistuvan verotuksen keventäminen. Yritys-, pääoma-, ja varallisuusverotuksen taso Suomessa on varsin kohtuullinen, eikä näin ollen ole syytä eikä tarvetta omaisuuteen tai pääomatuloihin kohdistuvan verotuksen yleiseen alentamiseen.

Mikäli pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti omaisuuden arvostusperiaatteita huojennetaan perintöveroa määrättäessä, perinnön tai lahjan saavien uusien omistajien on sitouduttava aidosti jatkamaan yrityksen toimintaa esim. vähintään 10 vuoden ajaksi. Jos yritys lopetetaan tai myydään ennen tätä, vero on perittävä takautuvasti täysmääräisenä.

SAK yhtyy myös siihen ns. Sailaksen työryhmän näkemykseen, etteivät huojennetut arvostusperusteet voi koskea sijoitusomaisuutta. Kevennysten on kohdistuttava yritysvarallisuuteen.

Edellinen eduskunta ei hyväksynyt ns. suosiolahjaa koskevaa hallituksen esitystä, joka olisi kiistatta useissa tapauksissa saattanut helpottaa sukupolvenvaihdoksia sekä yrityksissä että maatiloilla.

SAK:n mielestä nykyisen hallituksen ja eduskunnan asia on arvioida, onko aiheeseen syytä palata.

Perheyritysten Liitto

Liiton mukaan syy sukupolvenvaihdoksen epäonnistumiseen on verotus. Perheyritysten sukupolvenvaihdosten verotus on Suomessa Euroopan unionin jäsenmaiden vertailussa kireintä. Tämä selviää hyvin esim. Price Waterhouse Coopersin v. 2002 tekemästä selvityksestä, miten Euroopan unionissa ja Sveitsissä perheyritysten sukupolvenvaihdoksissa verotetaan yrityksen jatkajaa. Tämä saattaa näyttää valtiontaloudellisesti hyvältä, mutta kansantaloudellisesti se on tuhoisaa.

Euroopan komission asiantuntijaryhmä julkisti 5.7.2002 raportin yritysten omistusten siirrosta ja sukupolvenvaihdoksista. Tästä raportista ilmenee, että monessa muussa unionin maassa on järjestelmä, jossa perintöveron yhteydessä annetaan huomattava verohuojennus yritysomaisuuden käyvästä arvosta, mikä edistää sukupolvenvaihdoksia.

Sukupolvenvaihdoksessa siirtyvä omaisuus ei tuo saajalle uutta likviditeettiä veron maksuun. Jatkajan rasitukseksi tuleva perintö- tai lahjavero sitoo moneksi vuodeksi myös yrityksen taloutta ja vaarantaa yritystoiminnan jatkuvuuden. Raskaan verotuksen takia tehdyt yritysjärjestelyt heikentävät yritystä muutenkin haastavassa sukupolvenvaihdostilanteessa. Perheen sisäiset lahjaluonteiset kaupat koituvat yrityksille liian kalliiksi.

Perheyritysten Liiton mielestä perintö- ja lahjaverosäännösten sisällön tärkein asia on juuri osakkeiden verotusarvon kohtuullistaminen. Perheyritysten osakkeiden verotusarvon laskentatavan muutoksen myötä on 1990-luvulla menetetty jo 1970-luvulla säädetyn lain tarkoittama huojennus sukupolvenvaihdoksessa. Laskentatavan muutoksella on päinvastoin vaikeutettu perheyrityksen siirtoa jatkajapolvelle. Omaisuuden arvostuksessa onkin palattava lievempään tasoon, jotta uuden sukupolven luotsaama yritys ei kaadu verotaakan alle.

Veronmaksajain Keskusliitto

Veronmaksajain Keskusliiton mielestä perintö- ja lahjaverosäännösten yksi merkittävimmistä ongelmista on se, että täysin sattumanvaraiset seikat määräävät sen, saako yrittäjä sukupolvenvaihdoshuojennuksen vai ei. Säädettäessä nykyisin voimassa olevaa säännöstä oli yritysten varallisuusveroarvo huomattavasti alle käyvän arvon, joten säännös toimi alun perin toivotulla tavalla, mutta vuoden 1993 alusta voimaan tulleen verouudistuksen jälkeen ovat varallisuusveroarvot merkittävästi kasvaneet.

Toinen käytännön ongelma on yrityksen arvon määritys. Eri verotoimistot käyttävät omia arvostamisperusteitaan, ja verovelvollisen on etukäteen erittäin vaikea saada selville verottajan käsitystä yrityksensä arvosta. Tältä osin on kuitenkin todettava, että ennakkotietojärjestelmä on toiminut asiassa hyvin.

Myös Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että pk-yrityksen sukupolvenvaihdoksen huojennussäännöstöä muutettaisiin siten, että huojennusedellytysten täyttyessä perintö- tai lahjavero määrättäisiin 30 %:sta yrityksen arvosta. Yritys arvostettaisiin käypään arvoonsa. Huojennuksen edellytykset voidaan säilyttää nykyisellään, samoin säännös huojennusedun takaisinperimisestä, mikäli liiketoiminta edelleen luovutetaan tai myydään viiden vuoden sisällä luovutuksesta. Teknisesti lakiteksti on kuitenkin syytä kirjoittaa yksinkertaisempaan muotoon.

Sukupolvenvaihdosten huojennussäännöstö on vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Erityisesti yrityksen arvostamiseen liittyviä kysymyksiä ei pystyttäne mitenkään saamaan yksiselitteisiksi ja tulkintaa vaatimattomiksi. Veronmaksajan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että yrityksen sukupolvenvaihdoksen toteuttaminen vaatii aina ennakkoratkaisun pyytämistä veroseuraamuksista. Veronmaksajain Keskusliitto ehdottaa, että ennakkoratkaisuista perittävistä maksuista luovuttaisiin.

Tuloverotuksen huojennussäännös on tuloverolain 48 §:ssä. Liiton mukaan säännös toimii pääsääntöisesti hyvin, eikä sitä ole tarpeen muuttaa muutoin kuin kuolinpesien kohdalta. Niiden osalta KHO on katsonut, että jos joku pesän osakkaista lunastaa muiden osuudet, niin kyse ei ole verovapaasta luovutuksesta. Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että säännöstä muutettaisiin siten, että kuolinpesän luovuttaessa omaisuutta osakkailleen laskettaisiin vaadittuun 10 vuoden ajanjaksoon myös vainajan omistusaika, edellyttäen että luovutus tapahtuu viimeistään kolmen vuoden kuluttua perinnönjättäjän kuolemasta.

Maataloustuottajain Keskusliitto MTK

MTK:n mukaan sukupolvenvaihdoksissa ongelmia liittyy usein verotukseen, maatilan hankinnan rahoitukseen sekä luopujan tai luopujien toimeentulon järjestämiseen. Sukupolvenvaihdos tehdään yleensä läheisten kesken, eikä luovuttaja silloin tavoittele korkeinta mahdollista kauppahintaa. Luovutus voi olla kokonaan vastikkeeton lahja. Tällöin luovutuksesta aiheutuu jatkajalle lahjaverotus. Yleensä luovutusta ei kuitenkaan voida tehdä kokonaan vastikkeetta. Tämä johtuu siitä, että luo-

pujalla usein on maatilaan kohdistuvia velkoja, joista hänen pitää pystyä vapautumaan luovutuksen yhteydessä. Vastiketta tarvitaan usein myös sen varmistamiseksi, että luopuja pystyy hankkimaan itselleen asunnon. Vastikkeellisissakin luovutuksissa kauppa voi lahjaverotuksen näkökulmasta olla alihintainen, ja siitä voi aiheutua lahjaverotus.

Perintö- ja lahjaverolain 55 §:n mukaan lahjaveroa ei määrätä, jos kauppahinta on yli 50 % maatilan käyvästä arvosta. Ongelmaksi on koettu, että verotoimiston edellyttämä käypä hinta on niin korkea, että puolikaskin siitä nostaa kauppahinnan suureksi suhteessa tilan tuottoarvoon.

Jos luovutus tulee lahjaverotuksen piiriin, lahjaveroa huojennetaan perintö- ja lahjaverolain 55 §:ssä säädetyllä tavalla. Verotusta toimitettaessa tehdään vertailulaskelma lahjaverosta käypien arvojen ja toisaalta varallisuusverotusarvojen perusteella. Jos jatkaja jatkaa saamillaan varoilla maa- ja metsätalouden harjoittamista, osa lahjaverosta jätetään panematta maksuun. Tällä säännöksellä tavoiteltu huojennus perustuu ajatukseen, että varallisuusverotusarvot ovat käypiä arvoja alempia. Maatilan varojen osalta huojennus toimii kohtuullisesti maa-alueiden osalta. Muiden varallisuuserien osalta huojennus toimii usein huonommin. Rakennekehityksen edellyttämän tilakoon kasvun myötä maatilojen investoinnit ovat kohdistuneet yhä enemmän uusiin tuotantorakennuksiin, koneisiin ja kalustoon sekä eläimiin. Tuotantorakennusten sekä koneiden ja kaluston varallisuusverotusarvoksi katsotaan verotuksen poistamaton menojäännös. Kun menojäännökset ovat investointien myötä nousseet, varallisuusverotusarvo ei silloin välttämättä enää ole käypää arvoa alempi, joten huojennuksen teho on heikentynyt. Lisäksi karjaan huojennussäännöstä ei sovelleta lainkaan.

Omalle lapselle lahjana tai alihintaisena kauppana tapahtuva luovutus aiheuttaa ongelmia myös perintöoikeudellisesta näkökulmasta. Luopujilla ei yleensä ole maatilan lisäksi muuta varallisuutta, jolla voitaisiin kattaa jatkajan sisarusten perintöosuudet. Tilan luovutusta voidaan käsitellä ns. suosiolahjana, jonka perusteella muut lapset voivat vanhempien kuoleman jälkeen vaatia tilan saaneelta lapselta lakiosan täydennystä, mikäli lakiosaa ei voida kattaa vanhempien jäämistöön kuuluvilla varoilla. MTK:n mielestä suosiolahjaa koskeva säännös tulisikin perintökaaresta kumota.

Valtiovarainministeriön näkemys

Valtiovarainministeriön mukaan huojennussäännösten tarkoituksena pitäisi olla yrityksen jatkuminen ja työpaikkojen turvaaminen eikä verohelpotusten antaminen omistajille. Kuitenkin verovelvollinen on omistaja tai kuolinpesä, ja veronhuojennukset kohdistuvat näihin. Omistajille myönnettävät verohelpotukset eivät ole päämäärä vaan keino turvata yrityksen olemassaolo. Tämän vuoksi on vaikeata luoda säännöksiä, jotka kohdistuvat mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Huojennussäännökset saattavat olla liian väljiä siten, että ne antavat omistajille muitakin etuja kuin, mitä tarvitaan yritystoiminnan turvaamiseksi. Säännökset saattavat myös olla liian suppeita siten, että ne eivät kohdistu kaikkiin samassa asemassa oleviin, mikä saattaa heikentää säännösten neutraliteettia. Eri säännöksillä saattaa olla samanaikaisesti samat puutteet.

Edulliset veronhuojennukset perintö- ja lahjaverotuksessa johtavat siihen, että yritysomaisuutta perivä perillinen maksaa vähemmän veroa kuin muut kanssaperilliset. Valtiovarainministeriön mielestä tämä ei ole tulonjakoperiaatteiden mukaista. Liian edulliset huojennussäännökset sukupolvenvaihdostilanteissa tuovat mukanaan eriarvoisuutta, jos yritysomaisuutta perivät ovat huomattavasti edullisemmassa asemassa kuin perinnönsaajat yleensä. Myös tämä on tulonjakoperiaatteiden vastaista. Valtiovarainministeriön mukaan veronhuojennussäännösten tulisikin ottaa huomioon sekä yritystä jatkavan asema että verotuksen neutraalisuusvaatimukset suhteessa perintöverotuksen tasoon yleensä.

Valtiovarainministeriön mukaan sukupolvenvaihdoksia voidaan toteuttaa monella tavalla. Nimenomaan muiden yritysten kuin maatilojen sukupolvenvaihdoksissa, jotka toteutetaan yrittäjän elinaikana, ei ole kovinkaan paljon käytetty perintö- ja lahjaverolain huojennussäännöksiä. Karkean arvion mukaan perintö- ja lahjaverolain huojennussäännöksiä on vuosittain sovellettu vajaaseen 2 000 tapaukseen. Maatilojen kohdalla käytetään hyvin yleisesti lahjanluonteista kauppaa, jolloin vastikkeen ollessa yli 50 %, veroa ei panna maksuun.

Perintö- ja lahjaverolainsäädännössä voimassa olevat säännökset, joihin sisältyy mahdollisuus saada sekä huojennusta verosta että korotonta maksuaikaa, helpottavat huomattavasti yritystoiminnan jatkamista sekä niissä tapauksissa, joissa yrittäjä kuolee äkillisesti, että myös silloin, kun sukupolvenvaihdos toteutetaan yrittäjän elinaikana lahjoittamalla yritysvarallisuutta. Näiden huojennusten lisäksi tuloverotuksessa yritysomaisuuden luovutusvoitto on verovapaa eräin edellytyksin silloin, kun saaja on luovuttajan lähisukulainen ja omaisuus on ollut luovuttajan omistuksessa yli 10 vuotta. Valtiovarainministeriön mielestä ei ole luulta-

vaa, että yritystoiminnan jatkuvuus vaarantuisi voimassa olevan verolainsäädännön vuoksi. Verotuksen epäneutraalisuuden välttämiseksi saattaisi pikemminkin olla tarkoituksenmukaista rajoittaa huojennusta siten, että huojennukset kohdistettaisiin yksinomaan yritysomaisuuteen, eikä sijoitustoimintaan.

Valtiovarainministeriön mukaan väitetty verotusarvojen kohoaminen lähes käypien arvojen tasolle ei näy ainakaan siitä otoksesta, joka ministeriön vero-osastolla on teetetty niistä sukupolvenvaihdostapauksista, joihin on sovellettu perintö- ja lahjaverolain huojennussäännöksiä. Näissä verotusarvot ovat olleet huomattavasti käypiä arvoja alemmat, ja sukupolvenvaihdostapauksessa maksettavaksi tuleva vero, yleensä lahjavero, on ollut huomattavasti alempi kuin, jos huojennussäännöstä ei olisi ollut. Huojennuksen määrä otoksessa olleissa tapauksissa oli 30—70 % verosta, mikä olisi pantu maksuun ilman huojennussäännösten olemassaoloa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Seuraavan viiden vuoden aikana n. 50 000 suomalaisessa yrityksessä on edessä sukupolvenvaihdos. Arvioiden mukaan n. 10 000 on sellaisia yrityksiä, joiden toiminta lopetetaan tai niiden toiminta loppuu esim. konkurssin kautta. Omistajanvaihdosten epäonnistumisen seurauksena työttömyys voi lisääntyä merkittävästi. Valtiontilintarkastajat pitävät tilannetta huolestuttavana ja korostavat, että uusien yritysten perustamisen rinnalla pitää pyrkiä huolehtimaan mahdollisimman hyvin olemassa olevista yrityksistä. Omistajanvaihdosta säädellään eri tavalla riippuen siitä, onko kyseessä omistajasuvun sisällä tapahtuva sukupolvenvaihdos vai liiketoiminnan muu siirto.

Keskeinen ongelma on jatkajan löytäminen yritystoiminnalle sekä sukupolvenvaihdoksessa että muissa yritystoiminnan siirroissa. Sukupolvenvaihdokset epäonnistuvat useimmiten juuri siksi, ettei yrityksellä ole jatkajaa. Tähän ongelmaan on vaikea löytää välitöntä ratkaisua muuten kuin luomalla mahdollisimman hyvä yritysilmapiiri, jotta yrittäjäksi ryhtyminen koettaisiin varteenotettavaksi vaihtoehdoksi. Suomen Gallupin tekemän tutkimuksen mukaan suomalaisten asenteet yrittäjäksi ryhtymistä kohtaan ovat kielteisiä. Vaikka kansainvälisten tutkimusten mukaan yrittäjät ovat tyytyväisempiä elämäänsä kuin palkansaajat, ei yrittäjäksi ryhtyminen houkuttele. Yrittäminen koetaan edelleen merkittäväksi riskiksi, ja uusia yrityksiä perustetaan aivan liian vähän. Vain 7 % suomalaisista aikoo yrittäjäksi lähimmän kolmen vuoden kuluessa. Ainoastaan hyvin pieni osa kustakin peruskoulun tai lukion päättäneestä ikäluokasta edes harkitsee yrittäjäksi ryhtymistä. Yrittäjyyteen liittyvät riskit ja vastuu sekä sosiaalisen aseman epävarmuus, esim. yrittäjän sosiaaliturvan heikko taso, eivät kannusta nuoria yrittäjiksi.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2000 (s. 213) pitäneet huolestuttavana, että suomalaisten kansainvälisestikin hyvä osaamisperusta ja osaamisen kasvu eivät kanavoidu osaamiseen pohjaavaksi yrittäjyydeksi kuten monissa maamme kaltaisissa maissa. Valtiontilintarkastajien mielestä tähän asiaan tulee kiinnittää vakavaa huomiota.

Valtiontilintarkastajien mielestä myös maatilayritysten sukupolvenvaihdosten määrä on huolestuttavan alhainen elinkeinon jatkuvuuden kannalta. Sukupolvenvaihdosten vähyyteen vaikuttaa se, että myöskään maatalous ei houkuttele nuoria ammattina. Maatalous sitoo runsaasti pääomia, mutta pääoman määrään nähden elinkeinotoiminnan tuottavuus on alhainen. Tulevaisuuden suunnittelua vaikeuttavat myös maatalouspolitiikan tiheät ja usein ennakoimattomat muutokset.

Valtiontilintarkastajien eri tahoilta saamien selvitysten mukaan toinen ongelma maatila- ja muiden yrittäjien sukupolvenvaihdoksissa on verotus. Sukupolvenvaihdosten verokohtelu koetaan usein niin raskaaksi, ettei yritystoiminnalle käytännössä löydy jatkajaa. Sukupolvenvaihdoksissa kyse on lähinnä perittävän omaisuuden verotusarvon kohtuullistamisesta. Verotusarvoihin kytketty huojennus on menettänyt alkuperäisen merkityksensä verotusarvojen noustua lähelle käypiä arvoja, jolloin huojennettavaa veroa ei käytännössä synny. Eduskunta hyväksyi vastauksessaan (EV 193/2000 vp) hallituksen esitykseen (HE 104/2000 vp) laiksi perintö- ja lahjaveron 57 §:n muuttamisesta lau-

suman, jossa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän edellytykset uudistaa perintö- ja lahjaverolakia tarpeellisilta osin siten, että sukupolvenvaihdoksia voidaan hallitusohjelman mukaisesti edistää. Tähän liittyvä aiheisto toistui eduskunnassa perintökaaren 7 luvun käsittelyn yhteydessä (HE 77/2000 vp), jolloin eduskunta hylkäsi syksyllä 2002 ns. suosiolahjaa koskevan hallituksen esityksen ja palautti esityksen uudelleen valmisteltavaksi. Keskeinen päätökseen liittyvä perustelu oli siinä, ettei valmistelussa ollut huomioitu riittävästi perheyritysten sukupolvenvaihdokseen liittyviä näkökohtia. Lausumassaan eduskunta edellytti, että yritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi luovutaan perintösopimusten kiellosta ja tehdään mahdolliseksi perittävän elinkeino-omaisuuden järkevä sukupolvenvaihdos perittävän elinaikana. Tarkastusajankohtana oikeusministeriön asettama työryhmä selvitti perintökaaren uudistamista myös tältä osin.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä ja kiireellisenä uudistusta, jolla pyritään edistämään perheyritysten ja maatilojen sukupolvenvaihdoksia verotusarvoja helpottamalla. Valtiontilintarkastajat kiirehtivät myös perintökaaren em. muutosta, jolla luovutaan perintösopimusten kiellosta. Uudistukset edistäisivät omalta osaltaan odotettavissa olevan sukupolvenvaihdosten suman purkautumista hallitusti ja takaisi nykyistä paremmin näiden yritysten toiminnan jatkumisen ja työllisyyden. Valtiontilintarkastajien mielestä luopumistukijärjestelmällä on kyetty hoitamaan maatalouden rakennemuutos tarkoituksenmukaisesti ja hallitusti, minkä vuoksi järjestelmää on syytä jatkaa hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2006 jälkeen ottaen huomioon maatalouden rakennemuutokseen liittyvät kehittämistarpeet ja sukupolvenvaihdosten erityispiirteet.

Asiantuntijat ovat painottaneet omistajan- ja sukupolvenvaihdoksen riittävän ajoissa ja huolella tapahtuvaa suunnittelua ja toimeenpanoa. Valtiontilintarkastajat pitävät epäkohtana, että perintö- ja lahjaverolainsäädäntöön liittyy useita monimutkaisia lasku- ja huojennussäännöksiä, joiden tulkinta edellyttää sekä asiantuntemusta, valtakunnallisesti yhtenäisiä käytäntöjä että verottajan maksullisia ennakkopäätöksiä. Esimerkiksi yrityksen arvon määritys ja laskentatavat saattavat olla hyvinkin erilaisia veropiiristä riippuen. Tämän vuoksi Verohallituksen tuleekin yhtenäistää käytäntöjä ohjeistusta tarkentamalla ja koulutusta lisäämällä.

Omistajan- ja sukupolvenvaihdokseen liittyy paljon muita kuin välittömästi lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä. Oikeudellisten ja verotuksellisten yksityiskohtien lisäksi sukupolvenvaihdoksissa käsitellään myös inhimillisiä asioita, jotka ovat usein kovin vaikeita selvittää, varsinkaan nopeasti. Yrittäjillä ei välttämättä ole aikaa ja mahdollisuuksia liiketoiminnan jatkuvuuden tarkasteluun pitkällä aikavälillä. Tällöin omistajan- ja sukupolvenvaihdoksia edistävien palveluntarjoajien olisikin viestitettävä liiketoiminnan siirroista ja sukupolvenvaihdoksista laajasti eri kanavia hyödyntäen tietoisuuden ja aktiivisuuden lisäämiseksi.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että erityisesti kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten organisaatioiden omistajan- ja sukupolvenvaihdoksia edistäviä toimia kehitetään laadukkaan ja monipuolisen palvelun varmistamiseksi. TE-keskusten ja Finnveran asiantuntijapalveluja tulee lisätä elinkelpoisten pk-yritysten omistus- ja sukupolvenvaihdosjärjestelyissä yhteistyössä eri yrittäjäjärjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa niin, että alueellinen omistajavaihdosten palveluverkko on helposti lähestyttävä. Kynnyksen käynnistää omistajanvaihdosprosessi tulee olla mahdollisimman matala. Myös riittävien ja monipuolisten tuki- ja rahoitusjärjestelyjen varmistaminen on välttämätöntä yrityksen liiketoiminnan jatkamiseksi sukupolvenvaihdoksen jälkeen. Kaikki toimet, jotka lisäävät yrittäjäksi ryhtymisen halukkuutta ovat tärkeitä. Sukupolvenvaihdostilanteessa on kansataloudellisesti heikoin vaihtoehto se, että liiketoiminta lopetetaan kokonaan, jolloin työpaikat ja osaamisen siirtyminen eteenpäin purkautuvat yhdellä kertaa. Uusien yritysten perustaminen ei korvaa tätä menetystä. Yrityksen toimintaa jatkavan omistajapolven pitkäjänteisen sitoutumisen tukeminen ei ole vain yrityksen, vaan myös koko yhteiskunnan etujen mukaista.

Valtion kiinteistöstrategia

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti valtion kiinteistöomistajastrategiasta 26.3.1998. Strategian tavoitteena on tehokkuuden ja pääoman tuoton rinnalla kiinteistöjen arvon säilyttäminen, valtion tilahuollon turvaaminen ja tilakustannusten minimointi. Kiinteistöstrategian mukaan valtion kiinteistöomaisuus päätettiin jakaa kahteen osaan, vaihto-omaisuuteen ja käyttöomaisuuteen. Perus-

tettiin Kapiteeli Oy, jolle valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluva vaihto-omaisuus siirrettiin ja jonka tehtävänä on kehittää sitä ja vapauttaa siihen sitoutunut pääoma valtion muuhun käyttöön. Käyttöomaisuus keskitettiin liikelaitoksille. Valtion kiinteistölaitos muutettiin valtion liikelaitokseksi 1.1.1999 lukien ja sille keskitettiin virastojen ja laitosten käyttöomaisuus. Kiinteistölaitoksen nimi on 1.3.2000 lukien ollut Senaatti-kiinteistöt.

Strategian linjausten toteutukseen liittyvät kiinteistöjärjestelyt

Valtiovarainministeriö asetti 15.5.1998 työryhmän arvioimaan uudelleen kiinteistöhallinnon organisointia talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellyn muistion mukaisesti. Tavoitteena oli tehostaa kiinteistöyksiköiden koordinointia ja supistaa yksiköiden määrää. Työryhmä esitti 31.12.1998 jättämässään muistiossa valtion kiinteistöhallinnon kehittämiseksi seuraavaa:

— Valtion ylläpitämät toiminnot tulee sijoittaa toiminnan kannalta optimaalisiin toimitiloihin. Tilojen sijainnin, kunnon ja muiden ominaisuuksien tulee tarjota muuttuville ja kehittyville valtion toiminnoille hyvät toimintaedellytykset. Hallinnointijärjestelmä muutetaan asiakas- ja markkinaohjautuvaksi. Virastojen ja laitosten vapaus valita toimitilansa turvataan ja sitä kehitetään. Vasta markkinaehtoinen, pääomakustannukset sisältävä vuokra mahdollistaa kiinteistöjen asianmukaisen hoidon ja riittävät investointimahdollisuudet.

— Valtion toimintojen edellyttämät toimitilat siirretään pääosin liikelaitostettavalle Valtion kiinteistölaitokselle.

— Metsä- ja vesialueet siirretään pääosin liikenteen infrastruktuuria ja toimitiloja käsittäviä alueita lukuun ottamatta liikelaitoksena toimivalle Metsähallitukselle. Kaikista tiloista ja kiinteän omaisuuden käytöstä peritään kaikilta tilojen käyttäjiltä liiketaloudellisin perustein määräytyvä vuokra. Perustelluista syistä hinnoittelussa voidaan poiketa liiketaloudellisista perusteista.

— Tyhjien, vajaakäyttöisten ja muuten epätarkoituksenmukaisten sekä muuta kuin valtion toimintaa palvelevien tilojen pääoma tulee vapauttaa. Valtion toimintojen kannalta tarpeeton kiinteistövarallisuus siirretään valtion budjettitalouden ulkopuolelle perustettavaan valtion kiinteistöyhtiöön. Yhtiö kehittää, vuokraa tai myy hallussaan olevaa omaisuutta tavoitteena omaisuuteen sitoutuneen pääoman palauttaminen valtiolle. Säännönmukaisesti myös asunnot siirretään valtion perustoimintaan kuulumattomina perustettavalle yhtiölle.

— Toimenpiteet saatetaan loppuun v. 2002. Valtiovarainministeriö johtaa ehdotettujen uudistusten toimeenpanoa ja vastaa kiinteistöhallinnon kehittämisestä.

Eduskunta teki valtion kiinteistöstrategian toimeenpanoon liittyvät päätökset pääosin vuosien 1999—2003 talousarvioiden ja lisätalousarvioiden yhteydessä. Eduskunnan antaman valtuutuksen nojalla valtioneuvosto on päättänyt varsinaisesti siirrettävästä omaisuudesta. Keskeiset strategian toteuttamiseen liittyneet päätökset ovat olleet talousarvioissa seuraavasti:

1. Vuoden 1999 talousarviossa päätettiin Valtion kiinteistölaitoksesta muodostaa 1.1.1999 lukien valtion liikelaitoksista annetun lain (627/1987) mukainen liikelaitos. Uudelle liikelaitokselle luovutettiin entisen Valtion kiinteistölaitoksen hallinnassa ollut omaisuus. Liikelaitokselle siirrettiin oikeus myynti- ja muihin saamisiin ja vastuu veloista. Valtion kiinteistölaitoksen hallintaan siirretystä valtion omaisuudesta merkittiin peruspääomaksi 672,75 milj. € ja muuksi omaksi pääomaksi n. 1 750,84 milj. €. Valtioneuvosto valtuutettiin päättämään edellä olevan mukaisesti siirrettävästä valtion omaisuudesta sekä siitä, mikä osa omaisuudesta merkitään liikelaitoksen omaksi pääomaksi, ja muista taloudellisista järjestelyistä.

Talousarvion mukaan Valtion kiinteistölaitoksen operatiivisena tehtävänä on huolehtia vastuulleen annetuista kiinteistöistä ja kohtuullisin markkinaperusteisin ehdoin tarjota toimitiloja ensisijaisesti valtion virastoille ja laitoksille. Päämääränä on hallita kiinteistöjä pitkäjänteisesti pyrkien pääoman tehokkaaseen käyttöön ja tuottavuuteen sekä kiinteistöjen arvon säilymiseen ja vuokralaisuskollisuuteen. Toimitilatarjonnassa otetaan huomioon sekä liiketaloudelliset tavoitteet että asiakkaiden tarpeet siten, että rakennuskanta ylläpidetään kysyntää vastaavana.

2. Vuoden 2000 talousarvion mukaisesti eräiden opetusministeriön alaisten kulttuurirakennusten hallinta siirrettiin Valtion kiinteistölaitokselle. Siirretyn omaisuuden arvo oli n. 235,5 milj. €. Omaisuudesta merkittiin n. 159,8 milj. € kiinteistölaitoksen muuhun omaan pääomaan ja n. 75,7 milj. € lainaehdoin annetuksi velkapääomaksi. Muuhun omaan pääomaan merkitystä omaisuudesta n. 29,4 milj. € oli Valtion kiinteistölaitosta koskevan lain (1052/1998) 5 §:n mukaista erityisomaisuutta, joka ei ole voiton tuloutuksen perusteena.

Valtion kiinteistölaitos alkoi periä vuoden 2000 alusta lukien vuokraa ja käyttökorvauksia hallitsemissaan tiloissa sijaitsevista henkilöstö- ja opiskelijaravintoloista. Ravintolat on pyritty vuokraamaan

ensisijaisesti rakennuksen päävuokralaisena toimivalle virastolle ja toissijaisesti ravintolanpitäjälle.

3. Vuonna 2001 vankeinhoitolaitoksen kiinteistöt, kiinteistöosakkeet ja muu rakennusvarallisuus sekä vankityötoimintaan tarvittavat pelto-, metsäym. alueet siirrettiin Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Siirretyn omaisuuden arvo oli n. 218,6 milj. €. Omaisuudesta merkittiin n. 11,8 milj. € muuhun omaan pääomaan ja n. 206,8 milj. € lainaehdoin annetuksi velkapääomaksi.

4. Vuonna 2002 Kriminaalihuoltoyhdistykseltä valtion omistukseen siirtyneitä rakennuksia ja kiinteistöosakkeita, arvoltaan yhteensä n. 4 milj. €, siirrettiin Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Lisäksi talousarvion mukaan Senaatti-kiinteistöjen hallintaan voitiin siirtää muuta eri hallinnonalojen hallinnassa ollutta valtion kiinteistövarallisuutta yhteensä n. 40 milj. €:n arvosta. Siirretty omaisuus merkittiin lainaehdoin annetuksi velkapääomaksi. Uudelleenjärjestelyihin liittyen voitiin myös vähäisessä määrin, enintään 10 milj. €:n arvosta, siirtää Senaatti-kiinteistöjen hallinnasta pois valtion kiinteistövarallisuutta.

5. Vuoden 2003 talousarviossa päätettiin siirtää puolustusministeriön hallinnassa ollutta valtion kiinteistövarallisuutta n. 1 009 milj. €:n arvosta Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Siirrettävä omaisuus merkittiin lainaehdoin annetuksi vieraaksi pääomaksi.

Näiden valtion kiinteistöstrategian toimeenpanoon liittyvien järjestelyjen lisäksi v. 2002 Metsähallitukselle siirrettiin puolustushallinnon harjoitusalueita. Niin ikään Metsähallitukselle on siirretty Metsäntutkimuslaitokselta kiinteistövarallisuutta. Vuoden 2003 talousarviossa eduskunta päätti, että Metsähallitukselle voidaan siirtää Metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa olevaa valtion kiinteistövarallisuutta arvoltaan n. 4,7 milj. €. Edellä olevan johdosta Metsähallituksen peruspääomaa korotettiin 4,6 milj. €, minkä jälkeen peruspääoman suuruus oli 852,5 milj. €. Metsähallitukselle on siirretty myös luonnonsuojelualueita sekä vähäisemmässä määrin myös muuta kiinteistövarallisuutta.

Valtion kiinteistöhallinnon uudelleenjärjestelyihin liittyen eduskunta päätti, että v. 2003 puolustusministeriöltä siirretään kiinteistöjä, rakennuksia, rakennelmia ja verkostoja Ilmailulaitoksen hallintaan. Siirrettävän omaisuuden arvo on n. 8 milj. €. Omaisuus merkitään muuhun omaan pääomaan, eikä sille aseteta tuottovaatimusta. Lisäksi eduskunta päätti, että Ilmailulaitos saa luovuttaa käyvällä hinnalla perustettavalle, Ilmailulaitoksen omistukseen kokonaan tulevalle tytäryhtiölle v. 2003 puolustusministeriöltä Ilmailulaitokselle vuoden 2003 alusta siirtyvää varallisuutta enintään 8,0 milj. €:n arvosta.

Kapiteeli Oy:n perustamiseen liittyen eduskunta päätti vuoden 1998 II lisätalousarviossa määrärahan ottamisesta valtion kokonaan omistaman, kiinteistöliiketoimintaa harjoittavan osakeyhtiön osakepääoman maksamiseen sekä muihin perustamisesta aiheutuviin menoihin.

Jäljempänä tässä kertomusosuudessa selostetaan Kapiteeli Oy:n toimintaa yksityiskohtaisemmin.

Valtionvarainministeriö on arvioidessaan kiinteistöstrategian toteutumisesta todennut, että siinä lausutut omistajuutta koskeneet tavoitteet ovat toteutuneet asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja lähes alkuperäisen aikataulun mukaisesti. Virastoilla ja laitoksilla on vielä kiinteistövarallisuutta, joka valtiovarainministeriön mukaan olisi tarkoituksenmukaista keskittää toimiville liikelaitoksille tai siirtää Kapiteelille. Valtiontaloudellisten tavoitteiden osalta kehitys on ollut odotetun suuntainen. Kapiteeli Oy:n kautta on vapautettu pääomia ja tuloutettu varoja valtion kassaan kohtuullisesti. Virastojen ja laitosten osalta säästöjä ei vielä ole realisoitunut odotetun mukaisesti, mihin on vaikuttanut mm. se, että niissä on kiinteistöalan henkilöstöä, jota ei ole kyetty vähentämään supistuneiden tehtävien mukaisesti ja jolla on teetetty töitä, jotka kuuluisivat kiinteistön omistajalle tai haltijalle. Kiinteistötalouden kannalta tilanne on kehittynyt suotuisasti, kuten useat arvioinnit ovat osoittaneet.

Valtion kiinteistövarallisuuslainsäädäntö

Vuonna 2002 uudistettiin valtion kiinteistövarallisuutta koskeva lainsäädäntö. Lailla oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002), joka on yleis- ja toimivaltalaki, uudistettiin valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista, maanvuokrasopimuksella vuokralle antamista ja erityisten oikeuksien myöntämistä koskevat säännökset. Laki mahdollistaa valtiolle tarpeettoman omaisuuden luovuttamisen yhteiskunnan tehokkaaseen käyttöön ja valtiolle kiinteistövarallisuuteen tarpeettomasti sidotun pääoman vapauttamisen. Laissa määritellään valtion kiinteistövarallisuus. Valtion kiinteistövarallisuus -käsite sisältää valtion omistamat kiinteistöt ja muut maa- ja vesialueet, asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeet, valtion maalla ja toisen maalla olevat valtion rakennukset sekä valtiolle kuuluvat erityiset oikeudet. Kauppahinnan tulee pääsääntöisesti olla käypä. Harkinnanvaraisia tukia käypää alemman hinnan muodossa ei ole enää mahdollista myöntää yleislain nojalla. Lailla on pyritty saamaan aikaiseksi luovutusten saajien yh-

denvertainen kohtelu, toimien läpinäkyvyys ja menettelyjen selkeys. Eduskunta päättää kiinteistövarallisuuden luovutuksista silloin, kun ne ovat käyvältä arvoltaan yli 10 milj. €:n arvoisia, ja silloin, kun niiden merkitys luonnonsuojelun tai kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelun kannalta on erittäin huomattava. Laki tuli voimaan 1.1.2003.

Valtion kiinteistövarallisuuden hankintamenettelyjä, varallisuuden hallintaa valtio-omistajan sisällä ja varallisuuden hoitamista koskevia säännöksiä uudistettiin valtioneuvoston asetuksella valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002). Asetus tuli voimaan 1.1.2003. Asetuksella luetellaan ne virastot ja laitokset, joilla voi olla hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta. Näitä virastoja ja laitoksia on yhteensä 18. Päätösvalta kiinteistövarallisuuden hankinnassa siirrettiin ministeriölle, jos hankinta-arvo on vähintään 5 milj. €, sekä sitoutumisessa vuokrasopimukseen, jos sopimuksesta aiheutuu valtiolle menoja vähintään 5 milj. €.

Asetuksen 6 §:n mukaan kiinteistön haltijaviraston tulee siirtää varallisuuden hallinta sen hallinnan ja käytön uudelleen järjestämiseksi valtiovarainministeriölle tai maa- ja metsätalousministeriölle, jollei haltijavirastolla ole perusteltua käyttöä valtion kiinteistövarallisuudelle. Asetuksen 7 §:ssä annetaan täsmentäviä säännöksiä valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta.

Senaatti-kiinteistöjen toiminta

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön alainen liikelaitos, jonka tehtävänä on osana valtioyhteisöä huolehtia sen hallintaan luovutetun kiinteistövarallisuuden omistajuusasioista sekä toiminnallaan turvata kiinteistövarallisuuden tehokas käyttö sekä arvon säilyminen ja kehittyminen. Senaatti-kiinteistöt tuottaa toimitilapalveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille. Asiakaskuntaan kuuluu mm. yliopistoja ja korkeakouluja, valtion virastoja, ministeriöitä, kulttuuri- ja tutkimuslaitoksia, vankilat ja vuoden 2003 alusta myös puolustushallinto.

Vuonna 2002 Senaatti-kiinteistöjen toimitilavuokrista 91,5 % kertyi budjettitalouden piiriin kuuluvilta asiakkailta. Prosenttiosuus nousi hieman edellisestä vuodesta. Jonkin verran asiakkaina on myös kuntia, yksityisiä yrityksiä sekä valtionapuyhteisöjä.

Vuoden 2002 lopussa Senaatti-kiinteistöillä oli yhteensä 2 575 toimitilavuokrasopimusta. Toimitilojen vuokrausaste, 98,2 %, putosi hieman edellisvuodesta. Toiminnan liikevaihto, joka muodostuu tilojen vuokrista, oli v. 2002 404,9 milj. €. Kasvua edelliseen vuoteen oli 6,3 %. Liikevaihdon kasvu johtui Senaatti-kiinteistöjen investoinneista uusiin tiloihin sekä Kriminaalihuoltoyhdistyksen omaisuuden siirrosta Senaatti-kiinteistöjen hallintaan ja vuokrattavan tilan lisääntymisestä tätä kautta. Keskimääräinen arvonlisäveroton kuukausivuokra oli 8,71 € huoneistoneliömetriltä.

Senaatti-kiinteistöjen operatiivinen toiminta eli asiakaspalvelu, kiinteistöjen vuokraus, hoito, kunnossapito sekä pääosa peruskorjauksista on kolmen maantieteellisen alueen vastuulla. Senaatti-kiinteistöillä on maanlaajuinen organisaatio ja toimipaikkoja 13 paikkakunnalla. Alueorganisaatio uudistettiin vuoden 2002 alusta, kun seitsemän kiinteistöaluetta tiivistettiin kolmeksi alueeksi. Senaatti-kiinteistöt ostaa pääosin kaiken kiinteistöjensä yllä- ja kunnossapidon ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Kiinteistöjen hoidon laadun parantaminen on keskeisiä toiminnan tavoitteita. Senaatti-kiinteistöjen toiminnassa pyritään kumppanuuden suuntaan niin asiakkaiden kuin palveluntoimittajienkin kanssa, jotta toiminnalla on yhteiset tavoitteet ja näkemys kehittymisestä. Senaatti-kiinteistöt kilpailutti ja valitsi viisi kiinteistönhoitopalveluja tuottavaa kumppania, jotka aloittivat toimintansa vuoden 2002 aikana. Kumppanien vastuulla oli vuoden 2002 lopussa 1,3 milj. m² Senaatti-kiinteistöjen kiinteistökannasta.

Senaatti-kiinteistöt saavutti hallituksen sille asettamat ja eduskunnan vuoden 2002 talousarvion yhteydessä hyväksymät taloudelliset tavoitteet. Tilikauden tulos ilman myyntivoittoja ja -tappioita, satunnaisia eriä ja arvonalennuksia oli 137,3 milj. €. Valtiovarainministeriön asettama tulostavoite ylittyi 0,3 milj. €:lla. Vastaavasti laskettu vuokrakate oli 281,8 milj. € ja ylitti asetetun tavoitteen 3,8 milj. €:lla. Kokonaistulos oli 136,7 milj. €. Senaatti-kiinteistöt maksoi v. 2002 tuloutusta valtiolle 15 milj. € sekä peruslainan lyhennyksiä ja korkokuluja yhteensä 119 milj. €.

Toiminnan kehittäminen

Valtiovarainministeriö kutsui 29.1.2002 selvitysmiehen (Pekka Pajakkala) arvioimaan Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ja asemaa kiinteistömarkkinoilla. Erityistä huomiota tuli kiinnittää siihen, mitä yhtäläisyyksiä ja eroavuuksia Senaatti-kiinteistöillä on valtion liikelaitoksena toimiessaan alalla toimiviin muihin yrityksiin verrattuna. Selvitystyön käynnistyminen perustui valtiontilintarkastajien kertomukseen vuodelta 2000, jossa ehdotettiin puolueettoman, ulkopuolisen arvioinnin tekemistä Senaatti-kiinteistöjen toiminnasta ja asemasta kiinteistömarkkinoilla. Asiaan on kiinnitetty huomiota

myös eduskunnan sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 11/2001 vp), joka koski hallituksen esitystä korkeakoululaitoksen kehittämislaista (HE 30/2001 vp), sekä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 37/2001 vp) valtion vuoden 2002 talousarvioesityksestä (HE 115/2001 vp). Yliopistojen vuokrakysymyksiä ja niiden ratkaisemisesta on selvitysmies Pajakkala tehnyt erillisen raportin, joka luovutettiin opetusministeriölle 3.5.2002.

Valtiovarainministeriölle 31.5.2002 luovutetussa selvitysmiehen raportissa ehdotetaan useita toimenpiteitä valtion toimitilahallinnan ongelmien ratkaisemiseksi. Ne kohdistuvat:

— valtion tilahallinnon strategiaan

— Senaatti-kiinteistöjen tavoitteiden ja roolin kirkastamiseen

— pääomavuokran määräytymisperusteiden saamiseen nykyistä joustavammiksi

— tilahallinnan tehostamiseen sekä

— eräisiin selvitystehtävään sisältyviin erityiskysymyksiin.

Selvitysmies pitää tärkeänä, että Senaatti-kiinteistöjen toiminnan perusteita tarkistetaan seitsemän toteutuneen toimintavuoden jälkeen. Tämän tulee tapahtua osana valtion toimitilastrategian laadintaa. Aiemmat Senaatti-kiinteistöjen tavoitteet on määritelty valtion kiinteistöomistusstrategiassa. Ministeriöille, virastoille ja laitoksille tarvitaan kuitenkin asiakaslähtöinen ja varsinaisen toiminnan kehittämissuunnitelmiin pohjautuva toimitilastrategia, jossa määritellään keskeiset linjaukset paitsi Senaatti-kiinteistöjen myös tilojen käyttäjien tilahallinnolle. Tällöin tilankäytön tehostaminen tapahtuu systemaattisesti virastotasolta loppukäyttäjiin asti. Uusiin tiloihin liittyvät päätökset hyväksyy kunkin hallinnonalan ministeriö. Kustannustietoisuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä subventioiden poistaminen ovat tärkeitä tavoitteita julkisessa hallinnossa. Myös kilpailua tulee edistää erityisesti sellaisten toimitilojen osalta, joista markkinoilla on riittävästi tarjontaa, esim. normaalit toimistotilat. Samalla on tärkeää, ettei valtio heikennä toimitilamarkkinoiden paikkakuntakohtaista tervettä kehitystä markkinatasosta selvästi poikkeavilla vuokrilla tai uusilla investoinneilla.

Selvitysmiehen mukaan Senaatti-kiinteistöjen vuokranmääräytymisperusteiden joustavuutta ja niihin liittyvän päätöksenteon nopeutta tulee lisätä. Senaatti-kiinteistöjen eri toimialoilla tulee voida käyttää erilaisia pääomavuokraprosentteja niin rakennusten kuin tonttienkin osalta. Keskeinen joustavuustarve syntyy eri toimintoihin sisältyvän riskitekijän vaihtelun vuoksi. Joustavuustarve korostuu puolustushallinnon rakennusten siirtyessä Senaatti-kiinteistöjen hallintaan vuoden 2003 alusta. Tieto vuokrien suuruudesta jo aikaisessa suunnitteluvaiheessa on tärkeää valtionhallinnon rahoitusmenettelyjen takia.

Kun valtion virastot ja laitokset vuokraavat toimitilansa yksityisiltä markkinoilta, pohjautuvat nämä vuokrasuhteet markkinahintoihin. Uusien tilojen vuokrat määräytyvät investoinnin (rakennuskustannusten) pohjalta ja ovat tässä mielessä markkinalähtöisiä. Myös valtion omien tilojen sisäisessä vuokrassa tulee selvitysmiehen mukaan käyttää kohtuullisia markkinalähtöisiä ehtoja. Tilakustannukset ohjaavat tilojen käytön tehostamiseen, terveeseen säästäväisyyteen uusien hankkeiden tilamitoituksessa sekä antavat mahdollisuuden tarkastella hallinnon eri palvelujen hinnanmuodostusta.

Uusien tilojen hankesuunnittelu on kuitenkin ongelma monille valtion virastoille ja laitoksille. Aiemmin hankesuunnittelusta vastasi rakennushallitus, mutta uudistetussa tilahallinnossa asiaa ei ole selvitysmiehen mukaan järjestetty. Tukea on ostettavissa asiantuntijapalveluina, mutta menettelytavat ja rahoitus ovat kehittymättömät ja vakiintumattomat. Suunnittelu tulee kilpailunäkökohtien takia tehdä ennen, kuin tilantarjoajilta pyydetään tarjouksia. Asia tuleekin ratkaista laadittavaksi ehdotetussa valtion toimitilastrategiassa.

Selvitysmiehen mielestä sisäisiin vuokriin liittyvä tärkeä kysymys on myös se, miten valtionhallinnossa jaetaan rahoitus ja kuinka vuokramuutokset otetaan huomioon määrärahoissa. Tilojen käyttäjille vuokra-asia ei olisi merkityksellinen, jos vuokrat ja niiden indeksikorotukset kompensoitaisiin vastaavan suuruisina korotuksina. Tällöin kustannus ja muut vastuut kuitenkin hämärtyisivät. Määrärahat on tarkoituksenmukaista myöntää kokonaisuutena koko toimintaan, ja virastojen johdon tehtävänä on ohjata yksikkönsä toimintaa resurssien rajoissa mahdollisimman tuloksellisesti. Määrärahoja budjetoitaessa on välttämätöntä tiedostaa sekä tuottavuuden että resurssien kustannusten kehitys, jotta esimerkiksi pitkien vuokrasopimusten indeksiehdot eivät johda toimintamahdollisuuksien hallitsemattomaan kaventumiseen.

Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin kiinteistönomistaja. Senaatti-kiinteistöillä on selvitysmiehen mielestä hyvät toimintaedellytykset mm. poikkeuksellisen korkean omavaraisuusasteen ansiosta. Investoinnit on voitu toteuttaa lähes nykyhetkeen saakka tulorahoituksella. Kiinteistösijoitusyhtiöihin nähden Senaatti-kiinteistöjen vuokrausasteet ovat korkeita, vuokrasopimukset pitkiä, vuokralaiset pysyviä ja vuokranmaksuriskit vähäisiä.

Rakennusliikkeet ovat Senaatti-kiinteistöjen kil-

pailijoita tilatarjonnassa siten, että niiden rahoitus tulee tyypillisesti pääomasijoittajilta. Valtion virastot ja laitokset ovat tyytyväisiä rakennusliikkeiden joustavuuteen ja nopeaan päätöksentekoon Senaatti-kiinteistöihin verrattuna. Keskeinen asia on se, että virastojen ja laitosten on tärkeää saada uusien tilojen vuokrahinta tietoonsa varhaisessa vaiheessa kehysbudjettia varten. Rakennusliikkeiden hintakilpailukyky ja se, että tilojen rakentaja hoitaa myös ylläpidon, koetaan hyväksi.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen vuokrapolitiikan kehittämisessä ajankohtaisinta on tuottotavoitteen porrastaminen vastaamaan selvemmin kunkin hankkeen riskejä. Tavoitteen mukainen ja myös toteutunut n. 7 %:n tuotto sinänsä edustaa Senaatti-kiinteistöjen mielestä erittäin kohtuullista hinnoittelua ja on vuoden 2002 tilinpäätöstietojen perusteella n. 15—20 % edullisempi kuin alan muilla johtavilla kiinteistöorganisaatioilla. Vuokrasopimusmalleissaan Senaatti-kiinteistöt eivät voi alan suurimpana toimijana ratkaisevassa määrin poiketa alan käytännöistä. Selvitysmies Pajakkalan tärkeinä pitämistä kehittämisalueista useimmat olivat jo vireillä selvitystyön aikana ja loputkin on toteutettu selvitysmiehen 31.5.2002 julkaistun raportin jälkeen, mm. arvokiinteistöjä koskeva strategia.

Toiminnan tehostamisen ja kustannusten kurissapitämisen suhteen Senaatti-kiinteistöt tekee jatkuvasti kehitystyötä. Senaatti-kiinteistöt on parin viime vuoden aikana siirtynyt ostolaskujen käsittelyssä ja kierrossa kokonaan sähköiseen muotoon. Myös lähtevät vuokralaskut ovat sähköisessä muodossa asiakkaan valinnan mukaan. Samoin Senaatti-kiinteistöt on investoinut sähköiseen dokumenttienhallintaan ja palveluportaaliin. Kaikki tämä on mahdollistanut henkilötyön tehokkuuden merkittävän paranemisen. Kun vuonna 1999 Senaatti-kiinteistöjen ”hoitosuhde” neliömetreissä yhtä työntekijää kohden oli 21 500 m², on se v. 2003 n. 41 000 m² työntekijää kohden.

Ylläpidon kustannustehokkuus ja laadun varmistaminen tapahtuvat toimittajakumppanuuksien kautta. Kumppanuusohjelmiin liittyvät kehittämistavoitteet varmistavat ylläpitotoimintojen jatkuvan parantamisen. Investointihankkeiden tehokkuus varmennetaan monipuolisia kilpailuttamisohjelmia hyödyntäen. Toimittajavalinnoissa korostuvat hinnan lisäksi entistä enemmän organisaation osaaminen ja laaduntuottokyky.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen oma tulosinformaatio sekä ne benchmarking-vertailut, joihin Senaatti-kiinteistöt on osallistunut, kertovat, että Senaatti-kiinteistöjen toiminta on tehokasta ja skaalaedut ovat toteutuneet.

Kiinteistövarallisuuden käytön tehostamista Senaatti-kiinteistöt on edistänyt kehittämällä asiakaspalveluksi Internet-pohjaisen Optimaze.net-palvelun, joka auttaa Senaatti-kiinteistöjen suuria vuokralaisia saamaan toimitilatietonsa ja kustannuksensa hallintaan sekä tehostamaan tilanhallintaansa tunnuslukujen ja graafisen tilanhallintajärjestelmän avulla. Senaatti-kiinteistöt arvioi tämän palvelun piirissä olevan vuoteen 2003 mennessä tiloja 1,5—2,0 milj. m². Tyhjien tilojen ongelmaa Senaatti-kiinteistöillä ei ole.

Yliopistotilojen vuokrakustannukset

Opetusministeriölle luovutetussa selvitysmiesraportissa ehdotettiin yliopistokiinteistöjen rakennusmaiden jättämistä edelleen Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Valtiolle yliopistoja varten lahjoitettujen rakennusmaiden pääomavuokra ehdotettiin poistettavaksi. Selvityksessä tehtiin myös ehdotuksia vuokratason tarkistuksista, pääomavuokran määräytymisperusteista sekä todellisten tilakustannusten kohdentamisesta ulkopuolisrahoitteiselle toiminnalle. Ehdotetut toimet pitävät toimitilakustannusten osuuden vakaana yliopistojen kokonaisrahoituksesta ja turvaavat näin yliopistojen toimintaedellytykset.

Selvitysmiehen raportissa ehdotettiin yliopistojen vuokraongelmien ratkaisua useilla eri toimenpiteillä, joista selvitysmiehen mielestä keskeisimpiä olivat:

— Niin sanottujen vanhojen rakennusten vuokrasopimukset ehdotetaan uusittavaksi viideksi vuodeksi. Samalla ehdotetaan tehtäväksi vuokratason tarkistuksia. Helsingin yliopiston ja Teknillisen Korkeakoulun (TKK) vuokrat ehdotetaan nostettavaksi lähemmäksi käypää vuokratasoa. Muilla paikkakunnilla ei ole vastaavia muutostarpeita, ja tarkistukset tulee tehdä sopimuskohtaisesti.

— Niin sanotuissa uusissa, vuoden 1995 jälkeen rakennetuissa hankkeissa ehdotetaan yliopistojen vuokraehtojen lievää keventämistä. Keventämistä ehdotetaan sekä vuokratasoon (pääomavuokra) että indeksisidonnaisuuteen. Keventämisen mahdollistaa se, että yliopistot ovat pitkäaikaisia vuokralaisia, joiden tilatarpeet ovat pysyviä. Näin ollen vuokraan liittyvät riskitekijät ovat pienet.

— Keskeinen havainto selvitystyössä oli se, että yliopistojen nopeasti kasvanut valtion talousarvion ulkopuolinen rahoitus ei osallistu riittävästi toimitilakustannusten kattamiseen. Yliopistot subventoivat näin ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvaa toimintaa perimällä liian pienet tila-, laite- ja muut kustannukset. Toisaalta yliopistoilta sekä rahoittajilta puuttuu tieto näiden kustannusten oikeasta

tasosta. Tälle toiminalle tarvitaan oikeat hinnoitteluperusteet.

— Selvitystyössä ehdotetaan vuokrajärjestelmän tarkastelua viiden vuoden kuluttua. Tällöin mm. käynnissä olevat laajat uusinvestoinnit ovat ohi ja tilojen lisätarpeet on saatu rakennetuksi eivätkä yliopistojen toimintavolyymit opetuspuolella kasva.

Yliopistojen vuokratyöryhmä

Selvitysmies Pekka Pajakkala päätyi edellä esitettyjen toimenpiteiden ohella ehdottamaan, että vuokrajärjestelmäkäytäntöjä selkeyttämään asetettaisiin työryhmä. Neuvoteltuaan asiasta opetusministeriön kanssa valtiovarainministeriö asetti 30.8.2002 selvitysmies Pajakkalan ehdottaman työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus sopimusperiaatteiden yleisestä kehittämisestä ja arvioida selvitysmiehen ehdottamia eräiden yliopistojen vuokrankorotuksia ja -alennuksia mahdollisten epätarkoituksenmukaisuuksien poistamiseksi. Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin budjettineuvos Vesa Jatkola valtiovarainministeriöstä ja jäseniksi opetusministeriön, eräiden yliopistojen ja Senaatti-kiinteistöjen edustajat.

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisten vuokrasopimusperiaatteiden kehittämisestä. Periaatteet tuli laatia siten, että vuokralaisen ja vuokranantajan välisiä toistuvia vuokria ja vuokravastuita koskevia neuvotteluita voitaisiin oleellisesti vähentää ja että aiemmat, selvitysmies Pekka Pajakkalan esittämät vuokrantarkistus- ja korjausvastuuperiaatteet olisivat vuokralaiselle ja vuokranantajalle samanarvoiset. Esitetyt sopimusten toimintatavat eivät saisi olla ristiriidassa alan yleisten käytäntöjen kanssa.

Työryhmä sai muistionsa valmiiksi 11.6.2003. Työryhmä katsoo, että tuottovaatimus, indeksikysymys ja korjausvastuu kytkeytyvät toisiinsa siten, että ne on ratkaistava yhtenä kokonaisuutena. Keskeinen tavoite on lisäksi edistää taloudellisiin ratkaisuihin kannustavaa sopimusjärjestelmää.

Työryhmä ehdottaa, että yliopistojen toiminta-edellytysten turvaamiseksi valtion talousarvioesityksessä toimintamenomäärärahoja mitoitettaessa otetaan huomioon sekä toimitilojen että kustannustason muutoksista johtuvat määrärahatarpeet. Toimitilojen määrän muutokset otetaan huomioon vastaavien yliopistotoimintojen muutoksista päätettäessä. Työryhmä katsoo lisäksi, että Senaatti-kiinteistöjen tulee koota yliopistojen uudisrakennushankkeista useamman vuoden ohjelma, johon opetusministeriö ottaa kantaa ja jonka se saattaa kehys- ja budjettiprosessissa käsiteltäväksi.

Yliopistopaikkakunnilla sijaitsevien yliopistorakennusten tuottotavoitetta lasketaan pääsääntöisesti 6 %:iin. Samalla otetaan käyttöön riskiin ja sopimuksen pituuteen sidottu tuottovaatimuksen määritystapa, joka mahdollistaa 6—9 %:n tuottovaatimuksen käytön uusinvestoinneissa. Vuokrat sidotaan 100-prosenttisesti elinkustannusindeksiin samalla, kun vuokranantajan korjausvastuu sidotaan korjausten ohjelmoimiseen ja korjausrahoituskehykseen. Näin pyritään välttämään toistuvat korjausvastuu- ja vuokravastuuneuvottelut. Vuokrasopimuksia ja vuokria tarkistetaan vuoden 2004 alusta, mikä otetaan huomioon vuokralaisen toimintamenomäärärahojen mitoituksessa. Korjaus- ja uudisrakennushankkeissa noudatetaan ohjeellista hankintarajaohjetta.

Työryhmä ehdottaa, että Senaatti-kiinteistöjä koskevan liikelaitoslain uudistamisen yhteydessä selvitetään mahdollisuutta alentaa lahjoitusmaiden tuottovaatimusta. Yliopistokäyttöön varattuja maa-alueita käytetään vain yliopiston tarpeisiin tapahtuvaan yliopistorakentamiseen, ellei yhteisellä päätöksellä muuta sovita. Yliopistot voivat hyödyntää maa-alueita yhtäläisin ehdoin myös muiden kiinteistöalalla toimivien yritysten kuin Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Yliopistojen toimitilakustannuksista tehdään selvitysmiehen ehdottama perusteellinen tarkastelu viiden vuoden kuluttua, jolloin selvitetään vuokrien korotus- tai laskutarpeet. Samalla työryhmä ehdottaa johtoryhmän asettamista seuraamaan nyt tehtävien sopimusten vaikutuksia sekä ohjaamaan sopimusten käytännön soveltamista.

Valtiovarainministeriön mukaan vuokrakulujen kasvu johtuu lähes kokonaan yliopistoille vuoden 1995 jälkeen rakennettujen uudisrakennusten vuokrista, jotka ovat määräytyneet 7 % tuottovaatimuksen mukaan. Toteutettujen peruskorjaustöiden vuokraa korottava vaikutus on ollut edellistä paljon vähäisempi. Peruskorjaushankkeissa lähinnä käyttäjän haluamista muutostöistä ja korkeammasta laatutasosta johtuva vuokrankorotus on keskimäärin ollut 2—3 %. Keskimääräinen yliopistovuokrien indeksisidonnaisuus oli vuoden 2001 lopussa 68 %. Sen vuokria korottava vaikutus on edellisiin verrattuna ollut lähes merkityksetön.

Helsingin yliopiston lausunto

Helsingin yliopisto on huolissaan uudisrakennusten korkeasta vuokratasosta, pääomavuokrien indeksisidonnaisuusvaatimuksista ja etenkin tulevaisuuden toimintarahoituksen kehityksestä. Järjestelmän suurena epäkohtana yliopisto pitää sitä, että se joutuu sitoutumaan pitkäaikaisin so-

pimuksin indeksisidottuihin vuokramenoihin ilman, että vastaavasta toimintarahoituksen kehityksestä olisi varmuutta. Selvitysmiehen mukaan vuoden 2004 jälkeen vuokrien osuus yliopistojen toimintarahoituksesta alkaa kasvaa, ellei erityistoimenpiteisiin ryhdytä. Yliopisto toivoo, että epäkohta korjataan ja tilakustannusten nousua vastaava rahoitus turvataan esim. kehittämislailla tai muulla tavalla.

Helsingin yliopisto on tyytyväinen siihen, että kiinteistöhallinnon uudistaminen on mahdollistanut yliopiston pitkään huonossa kunnossa olleen vanhan rakennuskannan peruskorjausohjelman sekä toimitilastrategian vaiheittaisen toteuttamisen. Yliopiston jo 1970-luvulla laaditun toimitilastrategian tavoitteena on ollut yliopiston hajallaan sijaitsevien toimintojen keskittäminen neljälle kampusalueelle. Vuokrajärjestelmän ja yliopiston oman sisäisen tilakustannusten kohdentamisjärjestelmän myötä yliopiston laitosten ja toimintayksiköiden kustannustietoisuus on lisääntynyt. Toimitilat ymmärretään entistä enemmän resurssiksi. Järjestelmä kannustaa tilojen tehokkaaseen käyttöön ja helpottaa eri yksikköjen taloudellisuuden arviointia ja vertailua.

Yliopistojen vuokrat on valtion kiinteistöstrategian mukaisesti määritetty ns. markkinaperusteisesti. Yliopistojen tilat ovat pääasiassa erityistiloja ja vahvasti paikkaan sidottuja. Todellisia valtion ulkopuolisia vuokramarkkinoita ei toistaiseksi ole.

Tällä hetkellä Helsingin yliopisto on vuokrannut n. 5 % tiloistaan (luku ei sisällä yliopiston omien rahastojen omistuksessa olevia tiloja) ns. vapailta markkinoilta pääasiassa lyhytaikaisilla vuokrasopimuksilla. Tilat ovat väliaikaisessa käytössä olevia tiloja, jotka liittyvät yliopiston toimitilastrategian toteuttamiseen, toiminnan keskittämiseen neljälle kampusalueelle sekä peruskorjausohjelmantoteuttamiseen. Vapailta markkinoilta vuokrataan myös ns. projektiluonteisen toiminnan lisätiloja ja yhteistyöhankkeiden tiloja.

Yliopistojen edun ja kilpailutoiminnan mahdollistamisen kannalta on tärkeää, ettei vuokraamista vapailta markkinoilta rajoiteta. Markkinoilta vuokraamista pitää koskea samat menettelytavat ja lainsäädäntö kuin Senaatti-kiinteistöiltä vuokrattuja tiloja koskee.

Jotta vapaata kilpailua syntyisi, pitäisi valtion maapohjan olla vapaasti myös kaikkien kiinteistöalalla toimivien yritysten käytössä niin, että investointeja voisi vapaasti kilpailuttaa Senaatti-kiinteistöjen ja muiden alan toimijoiden välillä.

Helsingin yliopisto pitää tärkeänä, että yliopistojen kiinteistöt pidetään omana kokonaisuutena, toiminnasta raportoidaan ja toiminnalla on oma tulostavoitteensa Senaatti-kiinteistöjen liiketoiminnassa. Kiinteistöjen ylläpitoa, peruskorjausta ja vuokratuottoja kuvaavat tunnusluvut ovat ehdoton edellytys toiminnan läpinäkyvyyden ja luottamuksellisen sopimussuhteen syntymiselle. Vuokraustoimintaa pitäisi kehittää nykyistä asiakaslähtöisemmäksi, ja joustavia ja vaihtoehtoisia vuokrausmalleja pitäisi kehittää. Erityisen tärkeää on, että ylläpito- ja pääomavuokra määritetään erikseen, jotta vuokralaisella on mahdollisuus vaikuttaa kiinteistön ylläpitokustannuksiin.

Senaatti-kiinteistöt on Suomen suurin kiinteistönomistaja. Yliopistokiinteistöistä 74 % on Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa. Senaatti-kiinteistöt on siis lähes monopoliasemassa yliopistojen toimitilojen tarjoajana. Tämä johtuu pääasiassa aiemmasta valtion kiinteistöstrategiasta ja siitä, että yliopistojen toiminta on keskittynyt kampuksille, osaamiskeskuksiin. Toiminta on yleensä erityistiloihin sidottua ja kampusten maapohja on pääosin valtion omistuksessa. Helsingin yliopisto pitää suotavana, että Senaatti-kiinteistöjen tulostavoitetta ja vuokrien tuottotavoitteita määritettäessä otettaisiin huomioon, että yliopistot ovat pitkäaikaisia yhteistyökumppaneita, joiden sopimuksiin pitäisi soveltaa alempaa tuottotavoitetta kuin lyhytaikaisissa sijoituksissa on tapana.

Rakennushistoriallisesti arvokkaiden rakennusten käyttö ja kunto pitää turvata alentamalla näiden rakennusten tuottotavoitetta niin, ettei rakennusten peruskorjaamisen ja ylläpidon kalleus johda rakennusten vajaakäyttöön.

Puolustushallinnon kiinteistöjen siirto Senaatti-kiinteistöille

Eduskunta päätti vuoden 2003 talousarviossa valtion kiinteistövarallisuuden uudelleenjärjestelyjen jatkamisesta. Puolustusministeriön hallinnassa ollut n. 1 009 milj. €:n arvoinen valtion kiinteistövarallisuus, joka koostui pääosin kasarmi-, toimitila- ja varastoluonteisista kiinteistöistä, päätettiin siirtää Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Samalla n. 8 milj. €:n arvoiset lentokenttäalueet päätettiin siirtää Ilmailulaitoksen hallintaan. Siirtoihin liittyneiden pääomavuokrien nettovaikutus pääluokan menoihin otettiin täysimääräisesti huomioon määrärahojen mitoituksessa.

Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksessa on edetty vaiheittain. Vuosina 2000—02 oli toteutettu puolustushallinnon muiden kuin kiinteästi kasarmeihin liittyvien asuntojen luovutus Kapiteeli Oy:n kautta Kruunuasunnot Oy:lle sekä metsäomaisuuden siirto Metsähallitukselle.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta piti hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2003 (HE 132/2002 vp) antamassaan mietinnössä (VaVM 40/2002 vp) uudistuksessa olennaisena sitä, että investointien kasvu voidaan turvata niin, että puolustushallinnon rakennusten terveyshaitta- ja kunto-ongelmat voidaan poistaa mahdollisimman nopeasti. Senaatti-kiinteistöjen tuli valiokunnan mielestä käynnistää puolustuskiinteistöissä ripeä korjausohjelma, jossa erityistä huomiota kiinnitetään kosteusvaurioista aiheutuneiden terveysriskien poistamiseen. Olennaista oli myös huolehtia vuokra- ja kunnossapitomenojen kattamisesta niin, että maksettavat vuokrat eivät vie edellytyksiä puolustushallinnon varsinaiselta toiminnalta. Vuokrakustannusten seuranta oli perusteltua myös riittävän kustannusvastuun ylläpitämiseksi.

Valiokunta totesi myös, että siirrettävän kiinteistömassan arvostuksessa tuli noudattaa valtion liikelaitoksista annetun ja vastikään uusitun lain periaatteita. Lain 10 §:n mukaan omaisuus arvioidaan taseessa käypään arvoon. Kiinteistön käypään arvoon vaikuttavat monet eri tekijät, kunnon ja sijainnin lisäksi mm. yleiset käyttömahdollisuudet. Koska puolustuskiinteistöt ovat erityisomaisuutta, valiokunta piti perusteltuna sitä, että valtiovarainministeriö ohjeistaa Senaatti-kiinteistöjä siirrettävän kiinteistömassan arvostuksessa.

Hyväksyttyään hallituksen esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2003 eduskunta on samalla hyväksynyt puolustuskiinteistöjen siirtoa koskevat seuraavat lausumat (EK 33/2002 vp):

Eduskunta edellyttää, että puolustuskiinteistöjen siirtoon liittyvän järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta tehdään kokonaisarvio v. 2006, jotta arviossa tehtävät johtopäätökset voidaan ottaa huomioon vuoden 2007 talousarvioesityksessä. Arvioinnin kriteerit tulee valmistella laajapohjaisesti.

Eduskunta edellyttää, että puolustusministeriö perustaa neuvottelukunnan, joka seuraa puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen toteutumista ja johon kutsutaan myös henkilöstön ja eduskunnan valtiovarainvaliokunnan nimeämä edustaja.

Eduskunta edellyttää, että puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöstön asema turvataan siten, että mahdolliset henkilöstövähennykset toteutetaan ensi sijassa luonnollisen poistuman avulla ja että henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus turvataan toissijaisesti uudelleensijoittamiskeinoin.

Uudistuksen toteutus ja tavoitteet

Valtiovarainministeriön mukaan puolustuskiinteistöjä koskevalla uudistuksella parannetaan muiden etenemässä olevien puolustushallinnon kumppanuushankkeiden tavoin puolustusvoimien mahdollisuuksia keskittyä päätehtäväänsä. Uudistuksella turvataan puolustusvoimille kilpailukykyiset kiinteistöpalvelut ja nopeutetaan investointeja sekä toteutetaan valtion kiinteistöstrategiaa, jonka tavoitteena on tehokkuuden ja pääoman tuoton rinnalla kiinteistöjen arvon säilyttäminen ja valtion tilahuollon turvaaminen.

Uudistuksen keskeisiä tavoitteita on turvata puolustushallinnon kiinteistökannan kunto ja muut tarvittavat investoinnit. Puolustushallinnon asuntoja kasarmirakennuksissa ovat ylläpitokorjausten puutteet johtaneet lisääntyviin kosteus- ym. vaurioihin ja terveysriskien kasvuun siitä seuraavine ongelmakysymyksineen. Esimerkkinä vanhan organisointimuodon epäkohdista valtiovarainministeriö mainitsee puolustushallinnon asunnot, joissa vuokrilla ja muilla korvauksilla oli voitu aiemmin kattaa vain n. 55 % asuntotoimen ylläpito- ja pääomakuluista. Tämä johti asuntojen kunnon rapistumiseen ja esim. kosteusvaurioiden jatkuvaan kasvuun. Osa asunnoista joudutaan jatkossa purkamaan, sillä korjaaminen ei kannata paikkakunnan muu asuntotarjonta huomioon ottaen. Vanhan organisaatiomuodon keinot puolustushallinnon kiinteistöjen kunnon parantamiseksi olivat kaikkiaan osoittautuneet tuloksiltaan kestämättömiksi ja vastuukysymyksiltään arveluttavan epäselviksi.

Valtiovarainministeriön mukaan uudessa järjestelmässä kiinteistönhaltijan vastuu kiinteistöjen kunnosta on oleellisesti selkeämpi. Senaatti-kiinteistöille aiemmin siirretyissä kiinteistöissä vastuu ilmenee ripeänä korjaustoimintana ja kiinteistöjen kunnon kohentumisena. Tämän mahdollistaa se, että Senaatti-kiinteistöjen laajan korjausinvestointitoiminnan painopistettä voidaan kohdentaa sille uskotun kiinteistökannan kulloistenkin ja muuttuvien tarpeiden mukaan. Uudesta pääomavuokrajärjestelmästä aiheutuvat menonlisäykset, joihin sisältyvät myös uudisrakennuksista ja perusparannuksista aiheutuvat pääomavuokrien korotukset, on otettu huomioon vuosien 2003—06 määrärahakehyksissä. Vuotuisista uudisrakennuksista ja peruskorjauksista aiheutuva uuden pääomavuokrajärjestelmän mukainen kehyskorotusvaikutus oli 3 milj. €. Investointivolyyminä tämä vastaa yli 42 milj. €:n summaa. Määrä ylittää runsaalla 45 %:lla v. 2001—02 toteutuneen budjettirahoitteisen investointitoiminnan (mom. 27.01.74) keskiarvotason. Tämän lisäksi tulevat ne peruskorjausinvestoinnit, jotka Senaatti-kiinteistöt toteuttaa sille siirtyneeseen omistajavastuuseen kuuluvina investointeina.

Puolustusministeriön ja puolustusvoimien mielestä tarvetta on vielä edellä todettua suurempaan

investointivolyymin kasvuun samoin kuin tarvetta turvata mm. vuokrasopimusten tavanomaisten indeksiehtojen riittävä rahoitus. Vuoden 2003 lisätalousarviossa tehtiinkin puolustusvoimien toimintamenomomentille 27.10.21, jolta pääomavuokrat maksetaan, 11 milj. €:n korotus muiden kuin palkkausmenojen johdosta (palkkausmenojen nousuun ehdotetaan samalla korotusta 16,15 milj. €). Samoin vuosia 2004—07 koskeviin hallinnonalan uusiin menokehyksiin tehtiin samalle momentille vuoden 2004 arvioidussa kustannustasossa oleva 19,5 milj. €:n lisäkorotus kaikille vuosille 2004—07. Mainitut korotukset liittyvät turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisiin indeksikorotuksiin. Korotuksia ei ole otettu huomioon puolustusvoimien vuosien 2004—07 toiminnan suunnittelussa, joten niitä voidaan lisärahoituksena kohdistaa tarvittavissa määrin tarpeellisiksi katsottaviin kiinteistömenoihin.

Senaatti-kiinteistöt on aloittanut rakennusinvestointien toteuttamisen puolustusvoimille liikelaitosrahoituksellaan, edeten yhteistyössä käyttäjän kanssa määritellyn kiireellisyysjärjestyksen mukaisesti. Kun vanhan organisaation aikana peruskorjausvaroja käytettiin piankin tyhjilleen jääneisiin rakennuksiin, korjausohjelmaa laadittaessa ollaan vuoden 2003 talousarvion mukaisesti kartoittamassa ja kiirehtimässä etusijalle niitä kiinteistöjä, joihin ei liity riskiä puolustuskäytön päättymisestä.

Vastuu kiinteistöjen ylläpidosta säilyy puolustushallinnon rakennuslaitoksella, joka perii kustannuksensa puolustusvoimilta ylläpitovuokrana, johon edelleen sisältyy myös kunnossapito (vuosikorjaukset). Kiinteistön haltijalle kuuluvat omistajavastuut ja investointien rahoitusvastuut kantaa Senaatti-kiinteistöt, puolustusvoimien kanssa solmimiensa pääomavuokrasopimusten varassa. Sen vastuualueeseen sisältyvät näin myös investointiluonteiset peruskorjaukset, kun puolustushallinnon rakennuslaitos puolestaan toimii rakennuttajakonsulttina. Tehokas koordinaatio korjaustoiminnassa varmistetaan lisäksi vielä sillä, että Senaatti-kiinteistöt omistajana hyväksyy vuosittaiset kunnossapito-ohjelmat, jotka rakennuslaitos laatii ja samoin rakennuttaa tai toteuttaa.

Valtiovarainministeriö on asettanut Senaatti-kiinteistöille vuodeksi 2003 puolustuskiinteistöjen osalta seuraavan keskeisen toimintatavoitteen: ”Senaatti-kiinteistöt varmistaa sille siirtyvien puolustuskiinteistöjen vastuiden haltuunoton kiinteässä yhteistyössä käyttäjän kanssa siten, että uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan.” Yhteistyön edistämiseksi valtiovarainministeriö on lisäksi kutsunut Senaatti-kiinteistöjen hallitukseen puolustushallinnon nimeämän edustajan. Mainittuun toimintatavoitteeseen liittyvän syvällisemmän käyttäjäyhteistyön tarpeita varten Senaatti-kiinteistöt on puolestaan asettanut puolustus- ja turvallisuusasioiden neuvottelukunnan, jossa keskeisenä on puolustusministeriön ja puolustusvoimien edustus.

Vastaavasti puolustusministeriö on nimennyt valtiovarainministeriön edustajan puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtokuntaan. Laitoksen käytännön toimintaa ohjaava ja sen kustannukset maksava pääesikunta on katsonut, että laitoksen kaksoisrooli (käyttäjän hankintaorganisaatio tai omistajan konsultti) vaatii selvästi vielä kehittämistä parhaaseen tulokseen pääsemiseksi.

Puolustusministeriön näkemys

Puolustusministeriön 3.3.2003 valtiontilintarkastajille antaman selvityksen mukaan puolustushallinto siirtyi hallitusti uuteen toimintamalliin. Yhteistoiminnasta saadut kokemukset ovat myönteisiä. Toteutunut uudistus mahdollistaa puolustusvoimien keskittymisen ydintehtäviinsä. Investointien rahoittaminen talousarvion ulkopuolisella rahoituksella mahdollistaa aiempaa joustavamman investointitoiminnan. Puolustusministeriö keskittyy kiinteistötoimen osalta poliittisten linjausten valmisteluun ja toimeenpanoon. Puolustusministeriön ohjauksessa puolustusvoimat käyttää kiinteistövarallisuutta vuokralaisena ja vastaa toimitila- ja vuokrasopimushallinnosta. Varuskuntia kehitetään myös jatkossa maanpuolustuksellisista lähtökohdista. Puolustusvoimat laatii yhdessä sidosryhmiensä kanssa pitkän aikavälin toiminta- ja kehittämissuunnitelmat (VARSU-ohjelma), joissa sovitetaan yhteen myös omistajatahojen näkökohdat.

Puolustushallinnon rakennuslaitoksen organisaatiota kehitetään erikseen hyväksyttävän suunnitelman mukaisesti. Kehittämisessä otetaan huomioon Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS 2/2001 vp) kiinteistötointa koskeneet tavoitteet sekä valmistellaan v. 2004 annettavaan selontekoon sisällytettävät kiinteistötointa koskevat esitykset. Rakennuslaitoksen henkilöstöä vähennetään erikseen hyväksyttävän suunnitelman mukaisesti. Oman palvelutuotannon supistamisesta aiheutuvat henkilöstövähennykset toteutetaan, varuskuntien lakkauttamisia ja toiminnan kehittämiseen kuuluvia rationalisointeja lukuun ottamatta, henkilöstön asema turvaten luonnollisen poistuman avulla. Laitoksen henkilöstömäärän tavoitteeksi on asetettu vuoteen 2006 mennessä 1 000. Henkilöstöä oli v. 2002 n. 1 400 ja syksyllä 2003 1 340. Laitoksesta on uudistuksen yhteydessä

siirtynyt asiantuntijoita myös mm. Senaatti-kiinteistöihin ja Kruunuasunnot Oy:öön.

Puolustusministeriö ohjaa rakennuslaitosta sen tavoitteiden ja budjetoinnin osalta, kun taas pääesikunta ohjaa käytännön toimintaa. Rakennuslaitoksen toimintaa ohjaa lisäksi rakennuslaitoksen johtokunta. Puolustushallinnon rakennuslaitos toimii mainitulla tavalla puolustusvoimien kiinteistö- ja rakennusalan asiantuntija- sekä kiinteistö- ja rakennusalan palveluiden hankinta- ja tuottajaorganisaationa. Pääesikunta ja rakennuslaitos sopivat keskenään laitoksen toimintatavoista.

Kiinteistöuudistus muuttaa erityisesti rakennuslaitoksen rakennuttamistoimintaa. Uudistuksen jälkeen rakennuslaitos toimii sopimusten mukaisena Senaatti-kiinteistöjen rakennuttajakonsulttina. Sen liikevaihto muodostuu vain rakennuttajapalvelusopimuksista.

Eduskunta on edellyttänyt, että puolustushallinnon vuokra- ja ylläpitomenojen kattamisesta huolehditaan niin, että maksettavat vuokrat eivät vie edellytyksiä puolustushallinnon varsinaiselta toiminnalta. Tämän vuoksi puolustusministeriö on perustanut puolustusvoimien toimintamenomomenttiin lisäjaottelukohdan, johon kirjataan puolustusvoimien kiinteistömenot, jotta toimintaa voidaan kokonaisvaltaisesti ohjata, arvioida ja kehittää. Lisäjaottelukohta sisältää vuoden 2003 kiinteistömenot, jotka ovat yhteensä 166,41 milj. €. Määrärahaan sisältyvän 3 milj. €:n lisäksi uusien toimitilojen ja perusparannusten lisävuokrien maksamiseen saa käyttää vain toimitiloista luopumalla saavutettavat säästöt.

Valtion ulkomailla oleva kiinteistövarallisuus

Valtion ulkomailla oleva kiinteistövarallisuus on opetusministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnassa. Valtiovarainministeriö neuvottelee parhaillaan opetusministeriön kanssa sen hallinnoimien kiinteistöjen siirtämisestä Senaatti-kiinteistöille. Ulkoasiainministeriön kiinteistöistä on valtiovarainministeriön mukaan ollut keskustelua vain hyvin epämuodollisella tasolla.

Senaatti-kiinteistöillä ei ole tällä hetkellä hallinnassaan valtion omistamaa, ulkomailla sijaitsevaa kiinteistövarallisuutta. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta lausui mietinnössään (VaVM 31/2002 vp) valtion liikelaitoslakia (1185/2002) koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 161/2002 vp) mm. seuraavaa: ”Asiantuntijalausunnoissa on todettu liikelaitoksen toimintamahdollisuuksien ulkomailla jäävän lakiehdotuksen 3 §:n perusteella jossakin määrin epäselviksi. Ulkomaille suuntautuva toiminta olisi mahdollista vain osakeyhtiömuodossa ja valtioneuvoston luvalla. — — Saadun selvityksen perusteella valtiovarainvaliokunta toteaa, että perusteluissa ei ole ollut tarkoitus kieltää perinteistä Kalottialueella tapahtuvaa yhteistyötä eikä muutakaan lähialuetyötä. Sen sijaan ei pidetä tarkoituksenmukaisena, että liikelaitos tekisi omilla päätöksillään investointeja ulkomaille tai että liikelaitoksella olisi liikelaitosmuodossa toimintaa etäällä varsinaisesta toiminnasta erilaisessa toimintaympäristössä. Lähtökohtaisesti liikelaitoksen toiminta-alueen tulee olla Suomi. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että toiminnan, johon liittyy huomattavia liiketoimintariskejä, tulee olla mahdollista vain osakeyhtiömuodossa ja että valtioneuvosto päättää aina tällaisen toiminnan käynnistämisestä.”

Valtiovarainministeriö on katsonut, että sillä on valmiutta hyväksyä myös ulkomailla olevan valtion kiinteistöomaisuuden hallinta Senaatti-kiinteistöille rajatusti. Uuden liikelaitoslain johdosta joudutaan tarkastelemaan uudelleen kunkin valtion liikelaitoksen laitoskohtainen lainsäädäntö. Myös Senaatti-kiinteistöjen oma lainsäädäntö tulee tarkasteltavaksi ja uudistettavaksi. Tässä yhteydessä on tarkoitus selvittää ja säätää siitä, voiko Senaatti-kiinteistöt ja missä puitteissa hallinnoida myös ulkomailla olevaa valtion kiinteistövarallisuutta.

Kapiteeli Oy:n toiminta

Kapiteeli Oy:n perustamiseen liittyvät toimet

Kapiteeli Oy:n perustaminen on osa valtion kiinteistöstrategiaa, josta valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 29.4.1998. Eduskunta päätti antaa vuoden 1998 II lisätalousarviossa (HE 241/1998 vp) valtuudet ja tarvittavat resurssit Kapiteeli Oy:n perustamiseksi. Lisätalousarvion tultua hyväksytyksi valtioneuvosto päätti 10.12.1998 oikeuttaa valtiovarainministeriön perustamaan osakeyhtiömuotoisen kiinteistökonsernin harjoittamaan kiinteistöliiketoimintaa. Kapiteeli Oy perustettiin 31.12.1998, ja yhtiön toiminta alkoi 1.1.1999.

Kapiteeli Oy perusti 1.4.1999 Kruunuasunnot Oy:n, joka on Kapiteeli Oy:n täysin omistama tytäryhtiö. Perustamalla Kruunuasunnot Oy:n Kapiteeli Oy toteutti valtion kiinteistöstrategiaa, jonka mukaan puolustushallinnon asunnot oli määrä siirtää Kapiteeli Oy:lle, joka siirtää ne edelleen apporttina tytäryhtiölleen Kruunuasunnot Oy:lle.

Kapiteeliin siirtyi vuoden 1999 aikana kiinteistöomaisuutta Valtion kiinteistölaitokselta 268,4 milj. €:n arvosta sekä muilta valtionyhtiöiltä (Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy, Suomen Posti Oy ja

Alko Yhtiöt Oy) 1,3 mrd. €:lla. Kapiteeli Oy:n tytäryhtiöön Kruunuasunnot Oy:öön siirtyi 31.12.1999 mennessä puolustuslaitokselta tulleita asuntoja 16 milj. €:n arvosta.

Vuosina 2000 ja 2001 Kapiteeli Oy:lle siirtyi eri ministeriöiden hoidossa ollutta kiinteistöomaisuutta yhteensä 108 milj. €:n arvosta, josta puolustusvoimien asuntojen osuus oli 96 milj. €. Kapiteeli Oy siirsi asunto-omistukset edelleen apporttina tytäryhtiö Kruunuasunnot Oy:lle.

Kapiteelin liiketoimintastrategia

Kapiteeli Oy on kiinteistösijoitusyhtiö, joka tavoittelee vahvaa markkina-asemaa keskittymällä liike-, toimisto- ja hotellikiinteistöjen omistamiseen, vuokraamiseen ja kehittämiseen. Yhtiön pitkän aikavälin tavoitteena on kasvattaa valtion omistajaarvoa luomalla yhtiöstä kannattava sijoituskohde pääomamarkkinoille. Valtion pitkän aikavälin tavoitteena on pienentää oman pääoman ehtoisia sijoituksia Kapiteeliin luopumalla osittain tai kokonaan yhtiön omistuksesta.

Valtiovarainministeriön mukaan pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää erityisesti onnistumista strategiaan soveltumattomien kiinteistöomistusten myynnissä, sijoituskiinteistöjen vuokrauksessa ja Kruunuasuntojen kehitystoiminnassa. Kapiteelin sijoituksia ja taloutta on vuodesta 1999 alkaen parannettu myynti-, osto- ja kehitystoiminnalla. Yhtiön kehittämistyön ennakoidaan jatkuvan vielä strategiakauden 2003—05 ajan. Valtiovarainministeriön mukaan vuoden 2005 loppuun mennessä saavutetaan pääosa pitkän aikavälin tase- ja tulostavoitteista.

Kapiteeli luopuu sijoituskohteista, jotka eivät täytä tuotto- ja kokokriteerejä, ovat osaomistuksia tai sijaitsevat kasvualueiden ulkopuolella. Sijoituskohteiden määrää vähennetään nykyisestä 260:sta alle 100 kohteeseen, jotka sijaitsevat sijoituskriteerien mukaisilla kasvualueilla.

Myyntikiinteistöjen ja Kruunuasunnot Oy:n osuus konsernin taseesta pienenee vuoden 2005 loppuun mennessä 15—20 %:iin. Sijoituskiinteistöjen nettovuokratuottoa nostetaan nykyisestä 8,0 %:sta n. 10 %:iin. Kun samaan aikaan sijoituskiinteistöjen osuus kiinteistötaseessa kasvaa, kohenee koko kiinteistökannan nettovuokratuotto n. 8 %:iin.

Konsernin omavaraisuusaste on yhtiön toiminta-ajan ollut korkea, 55—60 %, koska konsernin kiinteistöomaisuudesta n. 50 % on muodostunut myynti- ja kehityskiinteistöistä sekä Kruunuasunnot Oy:n omaisuudesta. Konsernin omavaraisuustavoite on 40 %. Omavaraisuustavoitteen saavuttamiseksi Kapiteeli Oy:n osakepääomaa ja ylikurssirahastoa on alennettu yhteensä 300 milj. €:lla. Alennuksesta maksettiin v. 2002 valtiolle 73 milj. € käteisenä. Vuoden 2003 toukokuussa valtiolle maksettiin 27 milj. €. Alennusten loppuosasta eli 200 milj. €:sta muodostetaan pääomalainat, joita lyhennetään vuosittain omistajalle tehtävin pääomapalautuksin. Pääomalainat tulevat kokonaan maksetuiksi vuosien 2005—06 loppuun mennessä.

Yhtiön liiketoiminnan organisointi

Kapiteelin kiinteistöomaisuuden tasearvo on n. 1 200 milj. €. Omaisuudesta n. 60 % on yhtiön sijoitusomaisuutta eli toimisto-, liike- ja hotellikiinteistöjä. Noin kolmannes omaisuudesta on myyntiomaisuutta, jonka yhtiö pyrkii myymään. Yhtiö kehittää kiinteistöomaisuutensa rakennetta sijoitustoimintansa tuottojen kasvattamiseksi. Yhtiö ostaa ja rakennuttaa sijoitusstrategiansa mukaisia kiinteistöjä ja myy siihen soveltumattomia kiinteistöjä.

Kapiteeli kehittää jatkuvasti kiinteistöomaisuuttaan rakennuttamalla uutta tai muuttamalla kiinteistöjen käyttötarkoitusta asiakkaiden tarpeiden mukaiseksi. Kapiteeli pyrkii saamaan sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sijoituskriteeriensä mukaiset maa-alueet kaavoitetuiksi rakentaakseen niille omaan omistukseen jääviä toimisto- ja liikekiinteistöjä.

Vuoden 2002 ajan Kapiteelin kiinteistöomaisuus ja -liiketoiminta oli jaettu neljään liiketoimintayksikköön: sijoitus-, kehitys- ja myyntikiinteistöt sekä Kruunuasunnot Oy. Vuoden 2003 alusta liiketoimintayksiköt organisoitiin kiinteistötyypeittäin. Toimisto- ja liikekiinteistöjen sekä hotellikiinteistöjen omistamisesta, kehittämisestä ja vuokraamisesta vastaavat omat yksikkönsä. Myyntiomaisuuteen kuuluvat kiinteistöt muodostavat erillisen yksikön. Asuntojen omistamisesta, myymisestä ja kehittämisestä vastaa Kruunuasunnot Oy. Kapiteeli kehittää kutakin liiketoimintayksikköään itsenäisesti niiden omien lähtökohtien ja tavoitteiden mukaisesti.

Kapiteeli-konsernin kiinteistöomaisuus jakaantui 1.1.2003 uuden liiketoimintarakenteen mukaan seuraavasti:

Liiketoiminta	milj. €	Osuus, %
Toimitilat	618	50
Myyntikiinteistöt	359	29
Hotellit	152	12
Kruunuasunnot Oy	107	9

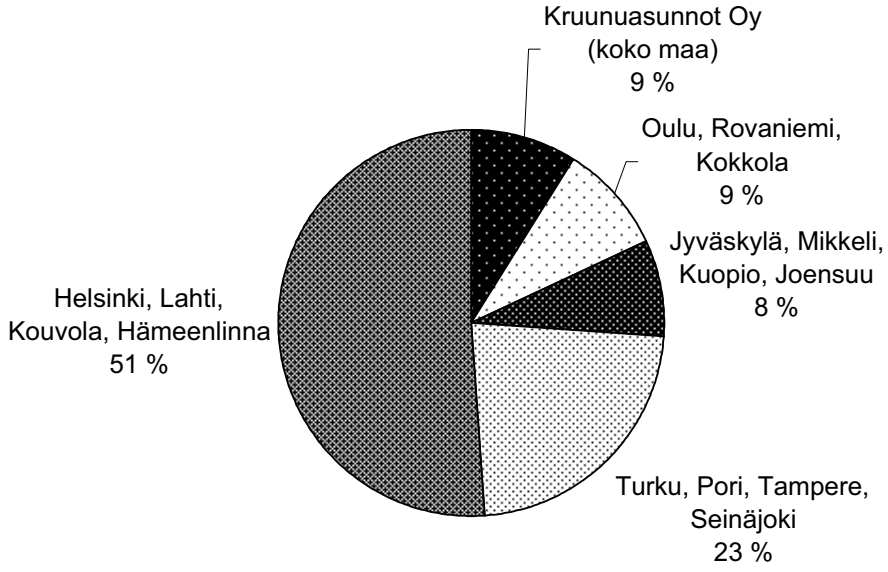
Lähde: Kapiteeli Oy, 2003.

Konsernin kiinteistöomaisuuden sidottu pääoma, kohteiden määrä, pinta-ala ja alueellinen jakautuminen oli 31.12.2002 seuraava:

Alueet	Sidottu pääoma milj. €	Kohteiden määrä kpl	Pinta-ala 1 000 m²
Helsinki, Lahti, Kouvola, Hämeenlinna	638	862	982
Jyväskylä, Mikkeli, Kuopio, Joensuu	103	488	307
Turku, Pori, Tampere, Seinäjoki	282	495	556
Oulu, Rovaniemi, Kokkola	106	502	316
Kruunuasunnot (koko maa)	107	278	335
Yhteensä	1 236	2 625	2 496

Lähde: Kapiteeli Oy, 2003.

Kiinteistöomaisuus alueittain 31.12.2002
Lähde: Kapiteeli Oy, 2003



Kapiteeli-konsernin kiinteistöomaisuuden arvioidaan pysyvän v. 2003—05 nykyisenä n. 1 200 milj. €:na. Kapiteeli kasvattaa sijoitusomaisuudeksi soveltuvien toimisto- ja liikekiinteistöjen sekä hotellien osuutta kiinteistöomaisuudestaan vähintään 80 %:iin vuoden 2005 loppuun mennessä.

Kapiteeli pyrkii vuoden 2005 loppuun mennessä irtautumaan omaisuudesta, joka ei sovellu yhtiön strategisiin tavoitteisiin esim. kokonsa, sijaintinsa tai kiinteistötyyppinsä vuoksi. Yhtiön tavoitteena on myydä kiinteistöjään yli 100 milj. €:lla vuosittain. Myyntituotoilla Kapiteeli rahoittaa pääosan sijoitusomaisuutensa kehittämisestä. Kapiteelin tytäryhtiö Kruunuasunnot Oy keskittää asuntojensa omistuksen avain-alueilleen ja pienentää nykyistä asuntokantaansa. Asuntojen määrän arvioidaan vähenevän nykyisestä 5 400:sta n. 4 500:aan vuoden 2005 loppuun mennessä.

Kapiteeli kehitti v. 1999—2002 taserakennettaan kiinteistöjä myymällä, kehittämällä ja ostamalla siten, että sijoituskiinteistöjen osuus kiinteistöomaisuudesta nousi vuoden 2002 lopussa n. 60 %:iin. Vuoden 1999 lopussa sijoituskiinteistöjen osuus oli runsaat 40 %.

Kapiteelin nettovuokratuotto oli 4,4 % v. 1999. Vuonna 2002 se oli 5,5 %. Valtiovarainministeriön mukaan nettovuokratuotto kehittyi v. 1999—2002 pitkän aikavälin tavoitteiden suuntaisesti. Vuonna 2002 pääkaupunkiseudun toimitilamarkkinoiden epävarmuus heijastui Kapiteelin sijoituskiinteistö-

jen vuokraukseen ja toimitilojen vajaakäyttöasteisiin. Markkinatilanteen vuoksi Kapiteelin sijoitusomaisuuden vuoden 2002 nettovuokratuotto jäi jonkin verran tavoitteista.

Kapiteelin osakepääoman ja ylikurssirahaston alennuksin ja pääoman palautuksin omistajalle omavaraisuus saadaan vuoden 2005 lopussa tavoitteiden mukaiseksi. Tuloksentekokykyä parantamalla ja omavaraisuutta alentamalla Kapiteelin tavoitteena on vuosien 2003—05 aikana nostaa sijoitetun pääoman ja oman pääoman tuotot muiden alan toimijoiden tasolle. Kapiteeli Oy on pitkän aikavälin tavoitteiden mukaisesti palauttanut pääomia ja maksanut osinkoja omistajalle v. 2001—02 yhteensä 201 milj. €.

Valtiovarainministeriö katsoo Kapiteeli Oy:n onnistuneen hyvin sille perustamisen yhteydessä annetuista tehtävistä. Kun otetaan huomioon vuoden 2001 tuloskehityksen poikkeukselliset erät (kertaluonteiset myyntivoitot ja raskaammat rahoituskulut) ovat konsernin tulos ja keskeiset tunnusluvut kehittyneet suunnitelmien mukaisesti. Valtio on saanut yhtiön perustamisen jälkeen osinkoja jonkin verran ennakoitua enemmän. Tämän lisäksi yhtiö on maksanut valtiolle takaisin 100 milj. €:n pääomalainan tavoiteaikataulun mukaisesti. Ministeriö on hyväksynyt vuosien 2003—05 ennakoiduiksi pääomapalautusten ja osinkojen yhteismääräksi 200 milj. €.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Vuonna 1998 aiemmin hajautunut ja eritasoinen valtion kiinteistövarallisuuden omistajahallinto koordinoitiin ja järjestettiin uudelleen. Valtion kiinteistöomaisuus päätettiin jakaa kahteen osaan, vaihto-omaisuuteen ja käyttöomaisuuteen. Tämä uusi kiinteistöstrategia merkitsi Valtion kiinteistölaitoksen (nykyisin Senaatti-kiinteistöt) rakenteen ja toiminnan kehittämistä, Kapiteeli Oy:n perustamista ja muiden hallinnonalojen kiinteistöyksiköiden toiminnan uudelleen arviointia. Strategian toimintaperiaatteiden tavoitteina ovat omistajaohjauksen aktivoiminen, tehokkuuden ja pääoman tuoton lisääminen päämääränä vaihto-omaisuuskiinteistöihin sitoutuneen pääoman palauttaminen valtiolle mahdollisimman nopeasti sekä kiinteistöjen arvon säilyttäminen ja valtion tilahuollon turvaaminen.

Valtiontilintarkastajien mielestä strategia on selkeyttänyt valtion kiinteistötoimialaa ja parantanut valtion asemaa kiinteistömarkkinoilla. Valtion virastoilla ja laitoksilla on kuitenkin edelleen niille tarpeetonta kiinteistövarallisuutta. Valtiovarainministeriön tuleekin huolehtia siitä, että tämä kiinteistövarallisuus strategian mukaisesti keskitetään toimiville liikelaitoksille tai siirretään Kapiteelille.

Valtiontilintarkastajien mielestä kehitys, joka on johtanut kiinteistöhallintoa keskittämällä aiempaa suurempaan ammattimaisuuteen ja työnjaon lisäämiseen kiinteistö- ja tila-asioiden hoidossa, on kannatettava. Oikein sovellettuna hallinnon keskittäminen ja ammatillisen osaamisen lisääminen edistävät kiinteistö- ja tilahallinnon tehokkuutta ja vähentävät toimitilakustannuksia. Samalla valtion virastot ja laitokset kykenevät keskittymään aiempaa selkeämmin varsinaiseen ydintoimintaansa ja sen kehittämiseen. Kustannustietoisuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä tilasubventioiden poistaminen ovat tärkeitä tavoitteita. Liiketaloudellisesti käyvät vuokrat ovat omiaan myös optimoimaan toimitilojen käyttöä, mikäli virastot ja laitokset joutuvat kattamaan tilakustannuksensa pääosin kiinteinä pysyvistä toimintamenoistaan. Siksi olisi tärkeää karttaa sellaisia aidot kustannusvastuut hävittäviä menoautomaatteja, joissa menoon sitoutuva tietää saavansa automaattisesti vastaavan korotuksen toimintamenomäärärahaansa.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2000 (s. 118) katsoneet mm., että valtion kiinteistöhallinnon tavoitteet, kiinteistöomaisuuden siirron toteutus ja vuokrapolitiikan määrittely ovat jääneet useille valtion vuokralaisille epäselviksi. Valtion kiinteistölaitoksen ja sen seuraajan Senaatti-kiinteistöjen toimintaan on kohdistettu varsin voimakasta julkista kritiikkiä, lähinnä sen vuokrapolitiikkaan. Markkina-ajattelun tuominen valtion vuokramarkkinoille on ollut vaikeaa, koska kiinteistölaitoksella ja sen seuraajalla on käytännössä lähes monopoli monien valtion laitosten vuokranantajana. Valtiontilintarkastajat pitivät Senaatti-kiinteistöjen tulevan toiminnan ja kehittämistarpeiden kannalta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että sen asema maamme kiinteistömarkkinoilla selvitetään puolueettoman ulkoisen arvioinnin avulla.

Valtionvarainministeriö on v. 2002 teettänyt kattavan ulkopuolisen arvioinnin valtion tilahallinnan ja yliopistojen tilakustannusten ongelmista ja niiden korjaa-

misesta sekä selvittänyt v. 2002—03 yksityiskohtaisesti Senaatti-kiinteistöjen ja yliopistojen välisten vuokrasopimusperiaatteiden kehittämistä. Valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt ovat sittemmin viipymättä toteuttaneet tai käynnistäneet selvitysmiehen tärkeinä pitämät kehittämistoimet. Valtiontilintarkastajat korostavat tässäkin yhteydessä, että selvityksissä havaittuihin epäkohtiin ja kehittämistarpeisiin on kiinnitettävä riittävää huomiota mm. yliopistojen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja valtionhallinnon kiinteistö- ja tilakustannusten alentamiseksi. Vuokrahinnoittelussaan Senaatti-kiinteistöjen tulee ottaa huomioon, että kiinteistösijoitusyhtiöihin nähden Senaatti-kiinteistöjen vuokrausasteet ovat korkeita, vuokrasopimukset pitkiä, vuokralaiset pysyviä ja vuokranmaksuriskit vähäisiä. Yliopistojen edun ja vapaan kilpailun kannalta on tärkeää, ettei tilojen vuokraamista vapailta markkinoilta jatkossakaan rajoiteta. Yliopistojen talousarvion ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvassa toiminnassa on havaittu myös toimitiloihin liittyviä ongelmia. Yliopistot ovat mm. subventoineet ulkopuolisella rahoituksella tehtyä tutkimustoimintaa perimällä liian pieniä tila-, laite- ja muita kustannuksia. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2001 (s. 165) edellyttäneet tämän epäkohdan korjaamista.

Puolustushallinnon kiinteistöjen siirtäminen Senaatti-kiinteistöjen hallintaan noudattaa myös osaltaan valtion kiinteistöstrategiaa, ja sitä on perusteltu mm. tehokkuudella ja taloudellisuudella. Uudistuksella pyritään turvaamaan puolustusvoimille kilpailukykyiset kiinteistöpalvelut ja nopeuttamaan investointeja. Valtiontilintarkastajat pitävät kiinteistöuudistuksen tavoitteita perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina mutta erittäin haastavina ja edellyttävät, että valtiovarainministeriö seuraa tarkoin uudistuksen etenemistä ja eri osapuolten yhteistyön kehittymistä, kuten eduskuntakin on edellyttänyt asian budjettikäsittelyn yhteydessä. Eduskunnan puolustusvaliokunta suhtautui valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa varsin varauksellisesti kiinteistöuudistukseen mm. taloudellisten seikkojen vuoksi. Valiokunta piti olennaisena, etteivät liiketaloudelliset seikat ohita maanpuolustusnäkökohtia.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että rakennusten terveyshaitta- ja kunto-ongelmat korjataan viipymättä. Varsinaisten työsuojelunäkökohtien lisäksi puutteellisilla tiloilla on kielteinen vaikutus sekä kantahenkilökunnan että varusmiesten työmotivaatioon. Saadun selvityksen mukaan puolustuskiinteistöjen heikko kunto saattaa vaikuttaa haitallisesti myös niissä säilytettävään, usein hyvinkin kalliiseen materiaaliin ja aiheuttaa siten taloudellisia menetyksiä.

Ulkoasiainhallinnolla on hallinnassaan huomattava kiinteistöomaisuus. Ulkomaanedustuksen toimitilat hankitaan rakentamalla, ostamalla tai vuokraamalla. Pyrkimyksenä on ollut omistuskiinteistöjen ja -huoneistojen määrän lisääminen. Ensisijaisesti tähän on pyritty ostamalla toimitiloja, mutta tarvittaessa myös rakentamalla niitä. Valtiontilantarkastajat ovat ulkomaanedustustoihin tekemillään valvontamatkoilla havainneet toistuvasti, että valtion omistamat kiinteistöt ja rakennukset ovat lähinnä korjausmäärärahojen riittämättömyyden vuoksi rapistuneet ja menettäneet taloudellista arvoaan rakennuksen kunnon huonontuessa. Epätarkoituksenmukaisella kiinteistöjen hoidolla Suomen valtiolle aiheutetaan taloudellisia menetyksiä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että valtion omistamissa ulkomaanedustuksen kiinteistö- ja toimitiloissa voidaan riittävän ajoissa tehdä tarpeelliset korjaus- ja kunnossapitotyöt, jotta ne kyetään pitämään asianmukaisessa kunnossa. Valtiontilintarkastajien saaman selvityksen mukaan edustustojen virkamiehet ovat oman toimensa ohella joutuneet käyttämään aikaansa merkittävällä tavalla kiinteistöjen ja toimitilojen kunnostustöiden järjestelyihin. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista selvittää, voidaanko valtion ulkomailla omistaman kiinteistöomaisuuden hallinta siirtää osaksi tai kokonaan Senaatti-kiinteistöille ja näin tai jollakin muulla tavalla luoda nykyistä paremmat edellytykset ulkomaanedustuksen tilahallinnalle sekä kiinteistöjen ja toimitilojen kunnossapidolle.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että Kapiteeli Oy:n sijoituksia ja taloutta on viime vuosina parannettu myynti-, osto- ja kehitystoiminnalla. Toiminnan läpinäkyvyyttä on parannettu järjestämällä asianmukainen sisäinen tarkastus. Valtio on saanut yhtiöltä osinkoja jonkin verran ennakoitua enemmän. Valtiovarainministeriö on ilmoittanut, että yhtiö pyrkii tuottotasonsa parantamiseen luopumalla huonotuottoisista kohteista ja toisaalta panostamalla kasvukeskuksiin ja yleensä tuotto-odotuksiltaan hyviin kohteisiin. Valtiontilintarkastajat katsovat, että kiinteistöjen tuoton nopea nostaminen ei ole kuitenkaan onnistunut kaikilta osin täysin suunnitellulla tavalla, vaikka konsernin tulos ja keskeiset tunnusluvut ovatkin kehittyneet kohtuullisesti. Tuottojen parantamiseksi yhtiön rahoitusrakennetta tulee kehittää suunnitelmallisesti ja monipuolisesti.

Valtuusmenettely ja sen toimivuus talousarviossa

Valtuusmenettelyn säädösperusta

Valtuusmenettelyn oikeudellisena lähtökohtana on perustuslain (731/1999) 3 §:n 1 momentin säännös siitä, että eduskunta päättää valtiontaloudesta. Eduskunta päättää valtion menoista ja sopimuksista tai muista sitoumuksista, joista voi aiheutua menoja valtiolle. Hallituksella ja valtion virastolla ja laitoksella on valtiosäännön mukaan toimivaltaa aiheuttaa ja maksaa valtiolle menoa ja tehdä menoja aiheuttavia sopimuksia ja muita sitoumuksia vain lain nojalla, talousarvioon otetun määrärahan perusteella tai talousarviossa myönnetyn valtuuden perusteella.

Perustuslain 85 §:ssä ovat perustuslain tasoiset säännökset talousarvion yhteydessä sovellettavasta valtuusmenettelystä. Talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin. Tarkemmin valtuusmenettelystä säädetään talousarviolaissa (423/1988).

Valtuuksien budjetointitekniikkaa koskevat yleiset vaatimukset on tarkemmin määritelty valtiovarainministeriön määräyksissä toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Laadintamääräykseen otettiin v. 2003 aiempaa yksityiskohtaisemmat määräykset siitä, minkälaisiin sopimuksiin ja sitoumuksiin valtuusmenettelyä tulee soveltaa ja minkä tyyppisiä sitoumuksia virastot ja laitokset voivat tehdä ilman valtuutta.

Talousarvioon otetut valtuudet ovat eduskunnan myöntämiä lupia sitoa tulevien varainhoitovuosien määrärahoja yksilöityihin menoihin, joiden maksamiseen tarvittavat määrärahat eduskunta ottaa ko. vuosien talousarvioihin. Valtuusmenettely mahdollistaa siten sitoutumisen sellaisiin pitkäkestoisiin hankkeisiin, joita ei ole mahdollista toteuttaa siirtomäärärahana kolmen vuoden aikana. Hallituksella ja valtion virastolla ja laitoksella ei ole kuitenkaan lupa tehdä sopimusta tai antaa sitoumusta, joka ylittäisi talousarviossa myönnetyn valtuuden määrän tai jossa käyttötarkoitus olisi muu kuin talousarviossa myönnetty. Lisäksi valtuutta saa käyttää vain sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon valtuus on otettu. Valtuudessa myönnettyä enimmäismäärää ei välttämättä käytetä kokonaan, ja valtuus on myös oikeudellisesti mahdollista jättää kokonaan käyttämättäkin.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (263/2000) 57 §:n mukaan virastojen ja laitosten tulee järjestää toimialoillaan valtion talousarviosta annetun lain 10 §:ssä tarkoitettujen ja muiden vastaavien lakiin perustuvien, talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien menojen seuranta. Valtiokonttori antaa tarkempia määräyksiä seurannasta. Valtuuksista ja niiden käytöstä tulee ilmoittaa Valtiokonttorille siten, kuin se määrää.

Valtuuksien käyttö

Valtiontaloudessa ilmenee usein tilanteita, joissa sopimusten ja sitoumusten tekeminen ainoastaan yhdeksi varainhoitovuodeksi ei ole toiminnallisesti eikä taloudellisesti järkevää. Siirtomäärärahamenettelyn nykyistä laajempi käyttö monivuotisten sitoumusten budjetoinnissa johtaisi siihen, että seuraaville vuosille siirtyvän siirtomäärärahakannan määrä kasvaisi.

Valtuusmenettely voi olla kokonaistaloudellisesti edullinen vaihtoehto, koska monivuotisen hankkeen menojen maksatuksia varten ei tällöin tarvitse ottaa katetta valtion kassaan liian aikaisin. Valtuusmenettelyn tarjoamien mahdollisuuksien taloudellisesti tehokas hyödyntäminen edellyttää valtiovarainministeriön mukaan kuitenkin yhtenäistä ja selkeää valtuuskäytäntöä sekä hyvien käytäntöjen ja valtuuskäytäntöä koskevien määräysten ja ohjeiden tiukkaa ja yhtenäistä noudattamista.

Valtuus voidaan myöntää talousarviossa myös muuna kuin euromääräisenä, esim. kappaleina tai jonkun muun valuutan määräisenä. Valtuudesta voidaan joissakin melko harvinaisissa tapauksissa jättää kilpailullisista tai muista syistä euromääräinen rajaus kokonaan pois. Sellaisia valtuuksia, joita ei ole talousarviossa myönnetty euromääräisinä, ei oteta mukaan Valtiokonttorin keskitettyyn valtuusseurantaan. Valtuuden käyttöä on kuitenkin tilivirastoissa aina seurattava kaikilla niillä suureilla, joilla se on talousarviossa myönnetty.

Valtuus voidaan myöntää määrärahalajiltaan minkä tahansa momentin yhteydessä. Yleensä momentit ovat joko arviomäärärahoja tai siirtomäärärahoja. Käytännössä arviomääräraha on osoittautunut Valtiokonttorin mukaan siirtomäärärahaa paremmaksi määrärahalajiksi valtuuden yhteydessä varsinkin sellaisissa tapauksissa, joissa valtuutta ja siihen liittyvää määrärahaa myönnetään jakopäätöksellä toisille tilivirastoille.

Valtuuslajit

Erityyppiset valtuudet luokitellaan valtuuslajeihin niiden käyttötarkoituksen perusteella. Seuraavassa taulukossa on esitetty vuoden 2002 valtuudet valtuuslajeittain, niiden euromäärät sekä vuoden 2002 keskitettyyn valtuusseurantaan sisältyneiden yksittäisten valtuuksien lukumäärät.

Valtuuslaji	Valtuuden tunnus	Käytettävissä olevat valtuudet 2002	Valtuusseurantaan sisältyviä valtuuksia
		milj. €	kpl
Avustusten myöntämisvaltuus	AVM	431	44
EU-hankkeiden myöntämisvaltuus	EUM	812	28
Kehitys- ja lähialueyhteistyövaltuus	KYH	725	59
Korkotukilainavaltuus	KTU	610	15
Kuntien valtionapuihin liittyvä valtuus	VAP	67	30
Lainojen myöntämisvaltuus	LAI	80	11
Maa- ja vesirakentamisvaltuus	MRA	954	27
Talonrakennusvaltuus	TRA	31	7
Tilausvaltuus	TIL	2 038	29
Osakkeiden merkitsemisvaltuus	OSM	7	2
Muu valtuus	MUU	610	51
Valtuudet yhteensä		6 365	303

Lähde: Valtiokonttori, 2003.

Euromääräisesti merkittävin valtuuslaji on tilausvaltuudet. Lukumääräisesti eniten valtuuksia sisältyy kehitys- ja lähialueyhteistyön hankkeisiin. Kohtaan Muu valtuus sisältyy mm. tutkimusrahoituspäätöksiin, luonnonsuojeluhankkeisiin sekä erilaisiin valtiontukiin liittyviä valtuuksia. Valtuusmenettely on nykyisin pääasiallinen budjetointikäytäntö EU:n rakennerahasto-ohjelmiin sisältyvien hankkeiden budjetoinnissa. Talonrakennusvaltuus on käytettävissä yhtä kauan kuin ao. valtuuteen liittyvä siirtomäärärahamomentti. Talonrakennusvaltuuksien osuus talousarviossa ei Kiinteistölaitoksen muututtua liikelaitokseksi (Senaatti-kiinteistöt) ole enää kuitenkaan kovin merkittävä.

Valtiovarainministeriön mukaan eri valtuustyypit ovat kaikki vakiintuneita ja tarkoituksenmukaisia niiden tavanomaisissa käyttötilanteissa. Käyttötarkoitusta lukuun ottamatta eri valtuuslajit eivät suuresti eroa toisistaan. Ainoan poikkeuksen tähän tekevät korkotukilainavaltuudet, jotka eroavat muista valtuuksista siinä, että myönnetyn valtuuden määrä ei perusteiltaan vastaa valtuuden käytöstä aiheutuvien menojen määrää. Valtuudet esitetään talousarviossa sinä määreenä, joka vastaa sitoumuksen tekemisessä käytettyä yksikköä. Korkotukilainavaltuudet esitetään siten talousarviossa varainhoitovuonna myönnettävien lainojen määränä. Korkotukilainavaltuuksien käytöstä aiheutuvat menot sen sijaan eivät ole lainanantomenoja, kuten lainojen myöntämisvaltuuksissa, vaan ne ovat lainoista maksettavia korkotukimenoja.

Seuraavassa taulukossa on vuoden 2002 valtuusseurantatietoihin perustuva yhteenveto valtuuksista, niiden käytöstä sekä käytöstä aiheutuvista menoista tilivirastoittain.

Tilivirasto	Valtuuslaji	Käytettävissä olevat valtuudet yhteensä 2002	Osuus kaikista valtuuksista	Valtuuksien käyttö 2002	Valtuuden käyttö	Valtuuden käytöstä aiheutuvat menot yhteensä (kaikki vuodet)	Osuus kaikista menoista
		milj. €	%	milj. €	%	milj. €	%
Opetusministeriö	VAP, TIL, MRA, EUM	149	2	112	75	918	6
Valtiokonttori/kauppa- ja teollisuusministeriö	KTU	403	6	117	29	469	3
Tekes	AVM, MUU, LAI	363	6	363	100	2 169	13
Kauppa- ja teollisuusministeriö	EUM, AVM, LAI	165	3	149	90	642	4
Puolustusvoimat	TIL	2 013	32	742	37	2 259	14
Tiehallinto	MRA	342	5	288	84	1 363	8
Maa- ja metsätalousministeriö	LAI, AVM, EUM, MUU	702	11	488	70	3 592	22
Ulkoasiainministeriö	enimm. KYH	749	12	409	55	2 076	13
Työministeriö	AVM, KYH, EUM, MUU	420	7	281	67	668	4
Sisäasiainministeriö	EUM, TIL	209	3	171	82	522	3
Ratahallintokeskus	MRA	612	10	138	23	288	2
Muut (14 tilivirastoa)		239	4	200	84	1 316	8
Yhteensä		6 365	100	3 458	54	16 283	100

Lähde: Valtiokonttori, 2003.

Valtuuksien käytöstä ilmoittaa Valtiokonttorin keskitettyyn seurantaan 25 tilivirastoa. Valtuuksia on kuitenkin käytössä huomattavasti useammalla tilivirastolla, koska keskitetyn valtuusseurannan piiriin kuuluvat tilivirastot voivat myöntää valtuuksia toisille tilivirastoille vakiopäätöksillä. Merkittävimpiä valtuusmenettelyn käyttäjiä ovat kauppa- ja teollisuusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusvoimat sekä ulkoasiainministeriö. Vuoden 2002 aikana käytettiin 54 % kaikista käytettävissä olleista valtuuksista. Eniten jäi käyttämättä puolustushallinnon tilausvaltuuksia, kauppa- ja teollisuusministeriön korkotukilainavaltuuksia ja Ratahallintokeskuksen maanrakennusvaltuuksia.

Taulukon sarakkeessa Valtuuden käytöstä aiheutuvat menot yhteensä (loppusumma 16 283 milj. €) on laskettu yhteen valtuuksien käytöstä jo aiheutuneet ja valtuuksien käytöstä tulevina varainhoitovuosina aiheutuvat menot. Summiin sisältyvät toteutuneet ja arvioidut menot paitsi v. 2002 käytettyjen valtuuksien osalta myös sellaisten valtuuksien osalta, jotka eivät ole enää käytössä mutta joista on aiheutunut menoja v. 2002 tai joista arvioidaan aiheutuvan menoja tulevina varainhoitovuosina. Valtuuksien käytöstä aiheutuvista menoista keskimäärin 68 % on aiheutunut v. 2002 tai aiemmin ja 32 %:n on arvioitu toteutuvan varainhoitovuoden 2002 jälkeen.

Seuraavassa taulukossa valtuudet on esitetty hallinnonaloittain. Valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot eivät sisällä vuotta 2002 aiempia menoja, jolloin loppusumma jää n. 56 %:iin (9 065 milj. €) kaikista valtuuksien käytöstä aiheutuneista menoista (16 283 milj. €).

Hallinnonalan valtuudet, niiden käyttö v. 2002 ja käytöstä aiheutuvat menot v. 2002 ja sen jälkeen

Hallinnonala	Valtuudet v. 2002			Valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot					
	Määrä	Käytetty	Käyttämättä	2002	2003	2004	2005	Myöhemmin	Yhteensä
	milj. €								
Ulkoasiainministeriö	749	409	339	250	360	239	184	375	1 407
Sisäasiainministeriö	209	171	37	180	156	41	3	0	380
Puolustusministeriö	2 023	752	1 272	553	519	311	207	164	1 754
Valtiovarainministeriö	8	8	1	4	38	1	1	2	47
Opetusministeriö	298	261	38	259	226	149	81	97	813
Maa- ja metsätalousministeriö	702	488	214	488	496	388	71	164	1 607
Liikenne- ja viestintäministeriö	954	426	528	452	417	178	64	163	1 275
Kauppa- ja teollisuusministeriö	932	629	303	496	393	172	73	67	1 201
Sosiaali- ja terveysministeriö	27	22	5	28	11	2	1	0	42
Työministeriö	420	281	139	219	250	43	0	0	513
Ympäristöministeriö	43	11	32	11	10	4	1	0	27
Yhteensä	6 365	3 458	2 907	2 941	2 878	1 528	686	1 033	9 065

Lähde: Valtiokonttori, 2003.

Valtuudet v. 2002, määrä, käytetty ja käyttämättä-euromäärät ovat taulukossa vain käytettävissä olevien valtuuksien osalta. Valtuuksien käytöstä aiheutuvissa menoissa ovat sen sijaan sekä käytettävissä olevien että ei käytettävissä olevien valtuuksien menot.

Puolustusministeriö on valtuuksien myöntäjänä ja käyttäjänä selvästi merkittävin hallinnonala. Puolustusministeriön hallinnonalan valtuudet koostuvat pääosin puolustusvoimien tilausvaltuuksista.

Valtuudet v. 1995—2002

Vuosi	Valtuuksien lukumäärä keskitetyssä valtuusseurannassa	Valtuuksien määrä	Valtuuksia käytetty	Valtuuksia jäljellä[1]		Varainhoitovuonna valtuuden käytöstä aiheutuneet menot
	kpl	milj. €	milj. €	milj. €	%	milj.€
1995	451	16 167	10 002	6 166	38	2 083
1996	396	20 631	15 067	5 564	27	2 875
1997	378	19 361	15 069	4 292	22	2 259
1998	356	21 904	14 878	7 026	32	2 341
1999	326	21 087	14 907	6 181	29	2 267
2000	318	24 635	16 738	7 897	32	2 329
2001	310	12 069	4 906	7 164	59	2 659
2002	303	6 365	3 458	2 907	46	2 941

[1] Luvut sisältävät lopullisesti käyttämättä jääneet valtuudet sekä valtuudet, jotka on myönnetty uudestaan seuraavana varainhoitovuonna tai jotka ovat siirtomäärärahan yhteydessä myönnettyjä talonrakennusvaltuuksia.
Lähde: Valtiokonttori, 2003.

Valtuuksien lukumäärä on laskenut vuodesta 1995 noin kolmanneksella, mikä johtuu pääosin talonrakennusvaltuuksien vähenemisestä. Talonrakennusvaltuuksien väheneminen on aiheuttanut laskua myös valtuuksien määrä- ja käyttölukuihin. Valtuuksien määrä- ja käyttöluvut ovat laskeneet v. 2001 ja 2002 osittain myös siksi, että valtuuksien seuranta- ja raportointimenettelyä muutettiin.

Valtuuksien käytön ongelmia

Nykyisessä budjetointijärjestelmässä talousarvion määrärahoja sitova kattamisvaatimus ei koske talousarviossa esitettyjä valtuuksia. Valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot tulevat kattamisvaatimuksen piiriin vasta sinä vuonna, jolloin niiden käytöstä aiheutuvia menoja varten otetaan talousarvioon määrärahaa. Tällainen mahdollisuus voi aiheuttaa tilanteita, joissa valtuuden perusteella tehdään pienellä kynnysrahalla mittavia sitoumuksia menoihin, jotka pääosiltaan toteutuvat vasta myöhempinä varainhoitovuosina.

Valtuuksia voidaan myös käyttää yleisluonteiseen rahoituksen varaamiseen ilman, että hankkeet olisivat vielä siinä vaiheessa, että niitä koskevia sopimuksia ja sitoumuksia voitaisiin tehdä. Valtuuksien ylibudjetointi tai niiden ottaminen liian aikaisin talousarvioon näkyy taas siinä, että huomattava osa valtuuksista jää käyttämättä ja ne joudutaan budjetoimaan uudelleen.

Valtuuksin sidottujen menojen osuus valtion vuosittaisista kokonaismenoista on säilynyt keskimäärin 8 %:na ja jos otetaan pois valtion velasta aiheutuvat menot, lähes 10 %:na. Jos kaikki valtuuksien käytöstä tulevina varainhoitovuosina aiheutuvat menot erääntyisivät maksettaviksi samanaikaisesti, menovelvoitteen määrä olisi vielä huomattavasti korkeampi. Esimerkiksi vuoden 2002 tilinpäätöksessä valtuuksien käytöstä tulevina varainhoitovuosina (vuodesta 2003 eteenpäin) aiheutuvia menoja arvioitiin olevan n. 17 % vuoden 2003 talousarvion kokonaismenoista.

Ongelmaksi on havaittu myös se, että valtuudella voidaan sitoa hankkeita varten tulevien vuosien määrärahoja niin varhaisessa vaiheessa, että hankkeen kokonaiskustannuksia ei vielä ole riittävän kattavasti arvioitu. Valtuuden käytöstä aiheutuvia menoja ei aina käytännössä pystytä arvioimaan riittävän luotettavasti, koska valtuuksien käytöstä voi aiheutua menoja jopa viidentoista seuraavan vuoden aikana eikä menojen määrään vaikuttavien tekijöiden kehitykseen ole aina mahdollista varautua. Tällaisia tekijöitä ovat esim. korkotaso, indeksit ja valuuttakurssit, joiden muutokset vaikuttavat usein suoraan tai välillisesti valtuuden käytöllä sidottujen menojen määriin.

Liian varhainen valtuuden myöntäminen voi johtaa myös tilanteisiin, joissa valtuutta ei ole edes mahdollista käyttää kyseisenä varainhoitovuotena. Varainhoitovuoden päättyessä käyttämättömät valtuudet myönnetään tällaisessa tilanteessa yleensä uudestaan seuraavan vuoden talousarviossa. Tällöin ei valtuutta pystytä kuitenkaan rajaamaan rahamääräisesti, vaan myönnetyn valtuuden määrä ilmoitetaan maininnalla ”edellisenä vuotena käyttämättä jäänyt osa”. Vuosittain uusittavat, edelliseltä vuodelta käyttämättä jääneet valtuudet johtavat helposti siihen, ettei eduskunnalla ole budjettivallan käyttämisen kannalta tarpeellista kokonaiskuvaa valtuuksien tasoista eikä eri valtuuksista kertyvien tulevien rasitusten kokonaismääristä ja niiden vuosittaisesta jaksottumisesta.

Käyttämättä jääneiden valtuuksien uusimiskäytäntö hankaloittaa usein myös valtuuksien hallinnointia ja seurantaa, koska päällekkäin on samanaikaisesti useita eri valtuuksia. Valtuuden uusimiskäytännöstä ei voida valtiovarainministeriön mukaan kuitenkaan kokonaan luopua, mutta uusimiskäytäntö olisi rajoitettava sellaisiin tilanteisiin, joissa se on välttämätöntä. Samalla valtuussuunnittelua tulisi parantaa siten, että otettaessa valtuus valtion talousarvioon olisi myös selvää, että valtuudessa tarkoitettu sopimus tai sitoumus on todella myös tehtävissä kyseisen varainhoitovuoden aikana.

Valtuutta voidaan jakaa jakopäätöksellä varainhoitovuoden aikana toiselle tilivirastolle kuten määrärahaakin. Valtuuksien jakopäätökset laaditaan Valtiokonttorin mukaan erityisesti EU-hankkeiden valtuuksien osalta liian vapaamuotoisesti, eivätkä ne aina riittävästi eroa määrärahojen jakopäätöksistä, vaan niiden tulkinnassa tapahtuu sekaannuksia. Koska jokaista talousarviossa myönnettyä valtuutta, myöntöjen muutoksia, valtuuden käyttöä ja käytöstä aiheutuvia menoja on seurattava valtuuskohtaisesti, tekevät valtuuksien epäyhtenäiset esittämistavat sekä valtuuksien siirrot ja ketjutukset valtuusseurannan hallinnoinnin usein erittäin monimutkaiseksi. Monimutkainen hallinto asettaa Valtiokonttorin mukaan myös sisäisen valvonnan menettelyille ylimääräisiä vaatimuksia.

Kehittämistarpeet

Valtuusmenettelyn ja valtuusseurannan nykytilaa ja kehittämistarpeita on selvitetty osana valtiovarainministeriön vuoden 2001 budjetointityöryhmän työskentelyä. Työryhmän loppuraporteissa Hyvä budjetointitapa ja tuotto- ja kuluperusteinen

budjetointi (VM 16/2002) sekä Tuotto- ja kuluperusteisella budjetoinnilla kestävämpään talouteen (VM 15/2002) on käsitelty valtuusmenettelyssä ja valtuusseurannassa noudatettavia toimintatapoja ja niissä havaittuja epäkohtia. Työryhmän mukaan valtuusmenettelyn noudattamista haittaavat useat erityyppiset ongelmat, jotka pääosin aiheutuvat riittämättömästä tai muuten epätarkoituksenmukaisesta normittamisesta ja valvonnasta. Esille tulleet ongelmat liittyvät osaltaan periaatteellisiin valtiosääntöoikeudellisiin ja finanssipoliittisiin näkökohtiin ja osaltaan esittämistapojen epäyhtenäisyyteen ja seurantamenettelyjen puutteellisuuksiin.

Valtiovarainministeriön mukaan huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti valtuussuunnittelun ja siihen liittyvän laskentatoimen kehittämiseen sekä siihen, että esittämistavat, joilla valtuudet esitetään talousarviossa, selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin. Jo suunniteltaessa valtuuden ottamista talousarvioon olisi varauduttava esittämään valtuuden käytöstä vastaisuudessa aiheutuvat kokonaismenot ja rahavirrat.

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa on sovittu valtiontalouden kehysmenettelyn kehittämisestä. Valtiontalouden kehyspäätöksen olisi jatkossa tarkoitus olla aiempaa sisällökkäämpi, jotta myös merkittävimpiin valtuuksiin voidaan ottaa tarvittaessa kantaa. Valtiontalouden kehyspäätöksessä on tarkoitus myös osoittaa yksityiskohtaisesti hallitusohjelmassa sovittujen politiikkaohjelmien rahoitusvaraukset. Kehysmenettelyä ja siinä yhteydessä annettavaa informaatiota kehittämällä on tarkoitus valtiovarainministeriön mukaan osaltaan hallita valtuusmenettelyyn sisältyviä, kestävän valtiontalouden ja eduskunnan budjettivallan kannalta ongelmallisia kannustimia.

Jatkossa valtuusmenettelyn ohjauksessa tulee Valtiokonttorin mukaan kiinnittää huomiota siihen, että valtuuksia koskevat hankkeet ovat jo riittävän pitkälle suunniteltuja ennen valtuuden ottamista talousarvioon. Suunnitelmiin tulisi sisällyttää myös se, miten ao. valtuuden käytöstä tulevina varainhoitovuosina aiheutuvat menot tultaisiin kattamaan.

Valtuusseurannan ja hallinnoinnin järjestäminen

Valtuuksien seurannasta on säädetty talousarvioasetuksen (263/2000) 57 §:ssä, jonka mukaan Valtiokonttori voi antaa seurannasta tarkempia määräyksiä. Myönnetyistä valtuuksista, valtuuksiin tehdyistä muutoksista, valtuuksien käytöstä sekä valtuuksien käytöstä aiheutuneista menoista pidetään tilivirastoissa erillisseurantaa Valtiokonttorin antaman määräyksen mukaisesti. Valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot käsittävät paitsi toteutuneet menot, myös arviot tulevien varainhoitovuosien menoista neljältä seuraavalta vuodelta vuosikohtaisesti ja sitä myöhemmiltä vuosilta yhteensä.

Valtuusseurannassa on Valtiokonttorin voimassaolevan määräyksen (14/03/00 11.12.2000) mukaisesti noudatettava hyvää kirjanpitotapaa, mutta lainsäädännössä ja määräyksissä ei ole tarkemmin määritelty, mitä se valtuusseurannan osalta tarkoittaa. Esimerkiksi valtuusseurannan tositteille ei ole asetettu sellaisia sisältö- ja muotovaatimuksia kuin muiden talousarviotapahtumien tositteille. Näin ollen valtuusseurantaa ei valtiovarainministeriön mukaan kaikissa tilivirastoissa ole täysin mielletty osaksi valtion talousarvion toteutumisen seurantaa. Valtuusseurantaa koskevat kuitenkin yhtä tiukat dokumentoinnin sekä oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisen vaatimukset kuin kirjanpitoa ja muuta laskentatoimeakin.

Muutamat valtuusseurantaa ylläpitävät ministeriöt ja muut tilivirastot ovat kokeneet Valtiokonttorin mukaan nykyisen seurantamenettelyn hankalaksi. Tietojen kerääminen valtuuksien käytöstä on hankalaa, eivätkä tiedot pysy varainhoitovuoden aikana ajan tasalla. Tiedonkulun organisointi ja sitoumusten määrä vaikuttavatkin olennaisesti valtuuden seurannan hallittavuuteen. Joissakin tapauksissa on myös epäselvää, mille tilivirastolle tietyn valtuuden seuranta kuuluu. Toisaalta joissakin tilivirastoissa on rakennettu valtuuksien seurantaa varten toimivia hajautettuja erillisjärjestelmiä, joiden avulla valtuusseurannan tiedot välittyvät koneellisesti myös tilivirastojen välillä, esim. työvoima- ja elinkeinokeskusten ja maa- ja metsätalousministeriön välillä.

Valtuusseurannan kehittämistarpeet

Valtuusseurannan menettelyjen yhtenäistäminen edellyttää valtiovarainministeriön mukaan seurannassa noudatettavien menettelyjen nykyistä yksityiskohtaisempaa normittamista. Valtuusseurannan sijaan olisi perusteltua ottaa käyttöön valtuuskirjanpidon käsite, jotta valtuuskirjanpidossa voitaisiin noudattaa yhtä tarkkoja normeja kuin valtion liike- ja talousarviokirjanpidossa. Valtuuskirjanpitoa ei kuitenkaan voi Valtiokonttorin mukaan ottaa osaksi valtion kirjanpitoa mm. siksi, että valtuuksien käytön seuranta ei täytä kirjanpidon yleisiä kirjaamisperusteita, joita valtion kirjanpidossa muutoin noudatetaan. Valtiokonttori on käynnistämässä valtuusseurannan kehittämistyön valtuuskirjanpidon suuntaan ottamatta valtuuksien seurantaa kuitenkaan osaksi valtion kirjanpitoa.

Kehittämistyön tavoitteena on, että valtuusseuranta mielletään jatkossa selkeämmin osaksi talousarvion seurantaa, johon tulee soveltaa yhtä järjestelmällisiä ja yhtenäisiä menettelyjä kuin varsinaiseen talousarviokirjanpitoonkin. Lisäksi pyrkimyksenä on mm. selkiyttää valtuuskirjanpidossa noudatettavia menettelyjä ja määritellä, mitä valtuusseurannassa tarkoittaa hyvän kirjanpitotavan noudattaminen.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa Parempaan tilivelvollisuuteen (VM 2/2003) työryhmä ehdottaa valtion tilinpäätösasiakirjojen ja tilinpäätöslaskelmien uudistamista. Työryhmän ehdotuksen mukaan talousarvion toteutumalaskelman malli uudistettaisiin siten, että toteutumalaskelmasta selviäisivät myös valtuuksien käyttö ja edellisiltä vuosilta eduskunnan päätösten mukaan siirtyneet valtuudet sekä valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot. Tällöin valtuusseurantaan ja sen raporttiin kohdistuisi selkeästi myös valtion kirjanpitoa ja tilinpäätösraportointia koskeva oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus.

Valtiovarainministeriö on elokuussa 2003 asettanut valtion tilivelvollisuusuudistuksen toteuttamishankkeen. Hanke sisältää useita valmistelutyöryhmiä, mm. valtuusseurannan kehittämistä valmistelevan valtuuskirjanpitotyöryhmän. Työryhmän tavoitteena on saada valmiiksi 30.11.2003 mennessä ehdotuksensa mm.

— budjetoinnissa sovellettavista pääasiallisista valtuuslajeista sekä niiden käyttötavoista ja ohjauksesta talousarvioehdotusten laadintamääräyksissä

— muutoksista valtuuskirjanpitoa koskeviin talousarvioasetuksen säännöksiin

— valtuuksien seurantamenettelyihin ja valtuuksien seurantaa koskeviin määräyksiin ja ohjeisiin v. 2004 tehtävistä muutoksista sekä

— valtuuskirjanpidossa käytettävistä tietojärjestelmäratkaisuista.

Ministeriöiden valtuuskäytäntöjen erityispiirteitä

Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriön mukaan valtuuksien budjetointitekniikka toimii tarkoituksenmukaisesti. Kuitenkin lähialueyhteistyön osalta on laskevan määrärahakehyksen sekä käyttämättä jääneiden valtuuksien suuren määrän johdosta ollut tarkoituksenmukaista supistaa sopimuksentekovaltuuksien määrää edellisistä vuosista.

Kehitysyhteistyötä voidaan suunnitella keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä vain myöntö- ja sopimusvaltuuksien avulla. Koska suurin osa kehitysyhteistyöhankkeista on monivuotisia, strategisen ohjauksen ja suunnittelun kannalta on merkitystä erityisesti sillä, paljonko kunakin talousarviovuonna saa tehdä tulevia vuosia koskevia uusia kehitysyhteistyösopimuksia ja antaa sitoumuksia.

Valtuuksien kohdentamispäätös pyritään ulkoasiainministeriössä tekemään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa talousarviovuoden aikana. Silti hankkeiden lopullinen valmisteluaika valtuuksien kohdentamisesta vuoden loppuun, jolloin valtuudet viimeistään pitää käyttää, on kireä. Useimmille kahdenvälisille hankkeille voidaan tehdä varainmyöntöpäätös vasta aivan loppuvuodesta. Kansainvälisen kehitysyhteistyön toimintamuotojen muuttuessa ohjelmien ja hankkeiden valmisteluprosessi tulee yhä moninaisemmaksi, ja siihen osallistuu useampia toimijoita, mikä lisää aikataulupaineita entisestään.

Talousarviokohtaiset valtuuskehykset soveltuvat ministeriön mukaan vain rajallisesti kehitysyhteistyötoimintaan. Erityisesti monenkeskisessä kehitysyhteistyössä eri vuosien talousarvioihin sisällytettävät valtuudet poikkeavat suuresti toisistaan, koska ne riippuvat Suomen kulloisestakin tarpeesta sitoutua esim. kehitysrahoituslaitosten lisärahoituksiin. Näin ollen eri talousarvioihin voidaan tarvita valtuuksia hyvinkin eri määrä. Monenkeskisen kehitysyhteistyön valtuuksien määrä on vuosien 1993—2003 talousarvioissa ollut 34—301 milj. €, kansalaisjärjestövaltuuksien 17—50 milj. € sekä korkotukivaltuuksien 17—37 milj. €. Lisäksi vuosikohtaisten maksatussuunnitelmien muutokset talousarvioehdotuksen laadintahetkestä valtuuden varsinaiseen käyttöön ovat lukuisat. Myöntö- ja sopimusvaltuusmenettelyä koskevassa kehittämistyössä tulisi ulkoasiainministeriön mukaan ensisijaisesti lähteä valtuuksien merkityksestä kehitysyhteistyön ainoana suunnittelutyökaluna.

Valtuuksia seurataan hankkeittain, ja samaa hanketta saatetaan rahoittaa sekä valtuuden perusteella että kyseisen talousarviovuoden määrärahasta. Raportoinnin pohjalta on vaikeaa selvittää, mikä osuus käytetyistä varoista on ollut sopimuksentekovaltuuksiin perustuvia ja mikä kunkin talousarviovuoden siirtomäärärahaa. Lisäksi lähialueyhteistyön sopimuksentekovaltuudet ovat hallinnonaloittain jakamattomia. Ulkoasiainministeriö jakaa valtuudet edelleen sektoriministeriöille ja muille tilivirastoille. Ulkoasiainministeriön suorittama valvonta perustuu tilivirastojen antamiin tietoihin, eikä ministeriöllä ole resursseja tarkistaa kunkin ministeriön määräraha- ja valtuusseurantaa erikseen.

Valtuuksien seurantaa helpottaisi ulkoasiainministeriön mielestä valtuuksien seurannan ottaminen osaksi talousarviokirjanpitoa. Jokaiselle myön-

netylle valtuudelle vahvistettaisiin oma talousarviotili, jolla valtuuden käyttöä seurattaisiin. Valtuushankkeiden osalta voitaisiin näin todentaa, mikä osa käytetyistä varoista on ollut sopimuksentekovaltuuksiin perustuvaa.

Valtiokonttorin ohjeet valtuusraportoinnista ovat ulkoasiainministeriön mukaan selkeät, mutta jossain määrin puutteelliset ja siksi osin tulkinnanvaraiset. Ulkoasiainministeriö ei vielä toteuta kehitysyhteistyön maksujen seurantaa valtuustasolla.

Sisäasiainministeriö

Valtuusmenettely on sisäasiainministeriön mukaan toiminut kokonaisuutena varsin hyvin ja ilman merkittäviä ongelmia alueellisissa rakennerahasto-ohjelmissa. Rakennerahastomomenttien myöntämisvaltuuksissa mahdollisuus siirtää edellisenä vuonna käyttämättä jäänyt myöntämisvaltuus talousarviovuodelle edistää rakennerahasto-ohjelmien täysimääräistä toteuttamista, koska näin säästytään aikaa vievältä uudelleenbudjetoinnilta lisätalousarvion kautta. Poikkeuksen muodostavat ns. purkautuneet valtuudet. Jos päätös hankkeesta on tehty ko. vuonna ja hanke toteutuu alkuperäistä pienempänä samana vuonna, saa näin säästyneistä valtuuksista tehdä suoraan uusia myöntämispäätöksiä. Jos hanke päättyykin seuraavana vuonna tai myöhemmin, ei mahdollisesti säästyneitä valtuuksia voi käyttää uudelleen ilman uudelleenbudjetointia valtion talousarviossa.

Menettelyä on kuitenkin mahdollista kehittää yksinkertaistamalla purkautuneiden valtuuksien budjetointiprosessia. Purkautuneiden valtuuksien uudelleenbudjetointi tehdään alueellisissa tavoiteohjelmissa ensimmäisen kerran vuoden 2003 lisätalousarviossa. Tällöin hallinnonalalta purkautuneet valtuudet ovat suoraan kyseisen hallinnonalan käytettävissä ilman nykyistä työlästä ja aikaa vievää prosessia, joka edellyttää maakunnan yhteistyöryhmän käsittelyä, uudelleenbudjetointia valtion talousarviossa sekä valtioneuvoston kautta tapahtuvaa jakoa hallinnonaloille ja alueille.

Valtiokonttorin keskitetty valtuusseuranta tapahtuu vain vuositasolla. Alueellisten rakennerahasto-ohjelmien seurannassa tarvitaan enemmän ajantasaista ja yksityiskohtaisempaa tietoa. Määrärahojen käytöstä saadaan keskuskirjanpidosta kuukausittain raportit. Sisäasiainministeriö seuraa ohjelmien toteutumista mm. kokoamalla neljännesvuosittain tiedot ohjelmien sitoumuksista sekä niistä aiheutuvista maksatuksista.

Vuosittaisten määrärahahakehysten niukkuus ja vaatimus kehyksissä pysymiseen ovat myös pakottaneet käyttämään tilausvaltuutta ja budjetoimaan tarvittavat määrärahat epätarkoituksenmukaisesti usealle vuodelle. Valtuuksia on jouduttu käyttämään myös hankkeissa, joissa hanke valmistuisi määrärahan voimassaoloaikana kahdessa tai kolmessa vuodessa. Lisäksi valtuuden käytöstä aiheutuvat menot, jotka on sidottu tuleville vuosille talousarviovuosittain, eivät jätä sopimusoikeudellista liikkumavaraa. Valtuuskäytäntö sitoo sopimuksen maksuaikataulut, eikä hanketta voi esim. aikaistaa tai muuttaa. Valtiokonttorin ohjeistus on kattava koskien lähinnä keskitettyä seurantaa ja siihen toimitettavia tietoja.

Rajavartiolaitokselle myönnettyjen valtuuksien (ilma- ja vartioalusten tilausvaltuudet ja talonrakentamisvaltuudet) kokonaiskustannukset sekä niistä aiheutuvat menot tulevina vuosina on esitetty talousarvion päätösosassa. Kuitenkin tilausvaltuuksien myöntämisen yhteydessä hankkeen kokonaiskustannusten esittäminen julkisissa asiakirjoissa voi sisäasiainministeriön mukaan olla hankintamenettelyn ja kilpailuttamisen kannalta valtiolle epäedullista, vaikka valtuuksien suunnittelun osalta on tärkeä tietää valtuuden käytöstä aiheutuvat menot tulevina vuosina jo suunnitteluvaiheessa.

Puolustusministeriö

Puolustusministeriön hallinnonalalla on lähinnä puolustusmateriaalihankintoihin myönnettyjä tilausvaltuuksia. Vuoden 2002 talousarviossa momentille 27.10.16 (Puolustusmateriaalihankinnat) myönnettiin määrärahaa (ml. lisätalousarviot) yhteensä 516,7 milj. €, josta tilausvaltuuksiin perustuvien määrärahojen osuus oli 466,7 milj. € eli n. 90 %. Tämän lisäksi oli voimassa olevia tilausvaltuuksia, joista aiheutuu seuraavien vuosien talousarvioihin otettavia menoja yhteensä 2 210 milj. €. Momentin määrärahalla rahoitettiin yhteensä seitsemästä tilausvaltuudesta aiheutuvia menoja.

Sotilaallisen maanpuolustuksen materiaalisen valmiuden kehittäminen edellyttää puolustusministeriön mukaan johdonmukaista ja pitkäjänteistä työtä. Puolustusmateriaalihankkeet ovat varsin usein hyvin pitkäkestoisia, kun otetaan huomioon sarjahankintoja edeltävä valmistelu-, suunnittelu- ja kehitystyö, varsinainen hankintavaihe sekä hankittavan materiaalin pitkät toimitusajat. Puolustusministeriö pitää tästä syystä valtuusmenettelyä suurissa puolustusmateriaalihankinnoissa tarkoituksenmukaisena ja aivan välttämättömänä budjetointitapana sekä myös taloudelliselta kannalta kaikkein edullisimpana menettelytapana.

Puolustusmateriaalihankintoihin myönnetyille määrärahoille on ollut jo pidemmän aikaa tyypillistä se, että puolustusministeriön määrärahojen käy-

tölle ja sitomiselle asettamat tulostavoitteet eivät ole toteutuneet ja seuraavalle vuodelle siirtyneet erät ovat olleet sekä rahamäärältään että suhteelliselta osuudeltaan huomattava. Tähän liittyen puolustusministeri asetti 20.9.2002 materiaalihankkeiden tehostamista suunnittelevan työryhmän (MATSI-työryhmä), jonka tehtävänä oli arvioida kokonaisvaltaisesti hankintojen suunnittelujärjestelmään, budjetointiin, hankintamenettelyihin ja organisaatioon liittyviä ongelmakohtia, tehdä tarvittavia selvityksiä ja vertailuja sekä antaa selvityksensä pohjalta tarvittavat toimenpidesuositukset. Työryhmän loppuraportti valmistui 30.6.2003.

Puolustushallinnossa on jo ryhdytty MATSI-työryhmän esittämiin toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus tehostaa sinänsä toiminnallisesti välttämätöntä ja toimivaa valtuusjärjestelmää. Puolustusministeriö edellytti keväällä 2003 hallinnonalan vuoden 2004 talousarvioehdotusta valmisteltaessa, että talousarvioon esitettävistä uusista tilausvaltuuksista oli laadittu perustelumuistiot, joissa oli otettu huomioon MATSI-työryhmän suositukset valtuuksien budjetoinnin osalta. Samalla siirryttiin käytäntöön, jossa hankevalmistelua ja sarjahankintaa edeltävään kehitystyöhön esitettiin erillinen tilausvaltuus, mikä mahdollistaa sen, että tuotekehityshankkeissa mahdollisesti ilmenevät viiveet eivät aiheuta muutoksia aikanaan budjetoitavien sarjahankintatilausvaltuuksien toteutumiseen.

Kun valtuuksiin sisällytettyjen hankkeiden ja niiden rahoituksen suunnittelu on saatu parannettua riittävän tarkaksi, puolustusministeriö ei näe tarkoituksenmukaiseksi soveltaa automaattisesti vuodesta toiseen menettelyä, jolla tilausvaltuuksia voidaan käyttää eduskunnan budjettipäätöksen perusteella alkuperäisen valtuuden voimassaoloaikana ja rahoitussuunnitelman puitteissa myös tulevina vuosina siltä osin, kuin sitä ei ole ehditty sitoa aiempina vuosina. Koska on kuitenkin tilanteita, joissa uudistaminen voi olla tarpeen, tulee ministeriön mukaan säilyttää edelleen mahdollisuus sisällyttää tarvittaessa talousarvioon em. oikeus.

Valtuusseurantaa on viime vuosina tehostettu puolustushallinnossa mm. kehittämällä tilausvaltuuksien käyttö- ja sitomistilannetta kuvaavaa raportointia valtiovarainministeriön edellyttämällä tavalla. Vuonna 2003 puolustusvoimissa käyttöön otetun MAHATA-tietojärjestelmän odotetaan parantavan olennaisesti valtuuksien seurantaa ja tietojen ajantasaisuutta. Puolustushallinnossa ollaan valmiita kehittämään myös valtuuskirjanpitoa osana meneillään olevaa valtion tilivelvollisuusuudistuksen kehittämishanketta. Puolustusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että Valtiokonttori ohjeistaa yksityiskohtaisesti valtuusseurannan edellyttämän kirjanpidon. Ennen valtuusseurannan liittämistä tiliviraston liike- tai talousarviokirjanpitoon tulisi selvittää, kuinka valtuusseuranta noudattaa liike- tai talousarviokirjanpidon kirjausperusteena käytettyjä maksu- tai suoritusperusteita. Puolustusministeriö lähtee siitä, että uuden valtuuskirjanpidon menettelytapojen tulee olla nykyistä selkeämpiä eivätkä ne saa oleellisesti lisätä valtuusseurannasta aiheutuvaa työmäärää. Niiden tulee myös tyydyttää valtuuden käyttäjän tiedontarpeet siten, ettei mitään erillisseurantaa tarvita.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla käytetyt valtuudet ovat maa- ja vesirakennusvaltuudet, EU-hankkeiden myöntämisvaltuudet sekä vesikuljetuskalustolainojen korkotukilainavaltuudet. Maa- ja vesirakennusvaltuudet ovat rahamääräisesti merkittävimmät. Maa- ja vesirakennusvaltuuksia ja EU-hankkeiden myöntämisvaltuuksia käyttävät hallinnonalan väylävirastot eli Tiehallinto, Merenkulkulaitos ja Ratahallintokeskus.

Ongelmaksi liikenne- ja viestintäministeriössä on koettu se, että valtuuksien suunnittelu ja seuranta on ollut käytännössä erittäin työlästä, eikä etenkään suurissa väylävirastoissa ole voitu hoitaa valtuusseuranta Valtiokonttorin antamien määräysten mukaan.

Valtuuden suuruus joudutaan arvioimaan niin aikaisessa vaiheessa, ettei rakentamisen kustannusarviosta ole vielä täsmällistä tietoa. Hankkeet kilpailutetaan ja vasta sen jälkeen saadaan tietää oikea hinta. Aikaa valtuuden ottamisesta valtion talousarvioon kilpailun tuloksen ratkeamiseen kuluu yleensä noin vuoden verran, joskus enemmän. Myös rakentamiseen liittyvät kaavoitus-, lupa- ym. menettelyt viivästyttävät hankkeita. Mikäli kilpailuttamisen tuloksena valtuuden tarve nousee, se saadaan vasta lisäbudjetissa.

Määrärahalajina käytetään yleensä arviomäärärahaa, jonka mitoitus perustuu hankkeen etenemisen mukaisiin menoihin. Myös tämän arviointi etukäteen on vaikeaa. Liian suuri määräraha merkitsee ylibudjetointia, eikä arviomäärärahaa voi siirtää seuraavalle vuodelle, joten määrärahaa jää käyttämättä. Tilanne joudutaan korjaamaan lisäbudjetissa.

Käytännössä on myös esiintynyt tapauksia, joissa valtiovarainministeriö on kyseenalaistanut varainhoitovuoden määrärahan lisätarpeen, vaikka hankkeen eteneminen edellyttää lisärahoitusta. Tällöin virasto on siis valtuuden perusteella sitoutunut hankkeeseen, mutta lisärahoituksen saanti

talousarviossa on epävarmaa. Valtuuksia koskevat säännökset viittaavat liikenne- ja viestintäministeriön mukaan siihen, että jos eduskunta on myöntänyt valtuuden, jonka pohjalta on ryhdytty tekemään sitoumuksia, ei pitäisi olla mitään epäselvyyttä siitä, onko seuraavina vuosina talousarvioon otettava tarvittavat varat valtuuden sisältävän hankkeen toteuttamiseksi.

Valtuuksista aiheutuvien sitoumuksien seuranta on ministeriön mukaan myös ongelma. Tärkeämpää kuin sopimusten seuranta, on seurata valtuuden riittävyyttä sinänsä ja valtuuden käytöstä aiheutuvia menoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä valtuuksien käytön periaatteet ovat selkeät. Kauppa- ja teollisuusministeriössä myöntämisvaltuusmomentteihin kuuluvat Tekesin tutkimustoiminta, avustukset ja lainat, EU-rakennerahastojen koontimomentti, yritysten kansainvälistymistuki, energiatuki sekä yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Lisäksi on käytössä korkotukivaltuusmomentteja.

Valtuus on käytettävissä talousarviovuonna, eikä valtuutta voi nykyisten säädösten mukaan siirtää käytettäväksi seuraavana vuonna. Poikkeuksena tosin on EU-rakennerahastoja koskeva koontimomentti. Viime aikoina on muillakin momenteilla tullut esille budjetointiongelmia, joita helpottaisi mahdollisuus siirtää käyttämättä jäänyt valtuus seuraavalle vuodelle. Esimerkiksi energialaitoshankkeet ovat usein suuria ja niiden suunnittelu ja rahoitusneuvottelut vaativat aikaa. Jos hakemukset eivät ehdi ajoissa ministeriöön, valtuus jää käyttämättä. Valtuutta voi myös jäädä käyttämättä sen takia, että jokin hanke peruuntuu aivan loppuvuodesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö katsoo, että käyttämättä jäänyt osa myöntämisvaltuudesta voitaisiin käyttää seuraavana talousarviovuonna. Vähintään pitäisi olla mahdollisuus siirtää suurten hankkeiden tukemiseen tarkoitettu valtuus seuraavalle vuodelle. Tämä menettely tukisi ministeriön mukaan myös eduskunnan roolia budjettivallan käytössä: Kun eduskunta on päättänyt valtuuden mitoituksesta momentin päätösosassa, uudelleen budjetoinnilla voitaisiin taata se, että myönnetty valtuus tulee myös käytetyksi.

Teknologian kehittämiskeskuksen (Tekes) rahoitusmomenttien osalta siirryttiin valtuusmenettelyyn vuoden 1993 alusta. Valtuusmenettelyyn liittyy vuosittainen arviomäärärahabudjetointi. Ongelmia aiheuttaa se, että hankkeet voivat toteutua joko suunnitellun kustannusarvion puitteissa tai kustannukset saattavat olla korkeammat. Hanke voidaan myös keskeyttää, sitä ei aloiteta lainkaan tai se toteutetaan suunniteltua hitaammin. Nykyinen käytössä oleva budjettiaikataulu mahdollistaa ministeriön mielestä huonosti toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten huomioon ottamisen.

Geologian tutkimuskeskuksen laivahankintaa koskeva momentti on määräaikainen. Talousarviossa tällä momentilla on tarkat tiedot käytettävissä olevista varoista. Tämä hankaloittaa ministeriön mukaan hankinnan toteuttamisvaiheessa kilpailuttamista ja vaikuttaa tarjottavan tuotteen hintaan.

Työministeriö

Valtuuksien käyttö työhallinnon momenteilla on lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina. Työministeriö jakaa valtuuksien käyttöoikeuksia toisille tilivirastoille, mutta Valtiokonttori ei työministeriön mukaan ole antanut mitään ohjeistusta siitä, kuinka tilivirastojen (esim. TE-keskukset) tulee menetellä jakaessaan valtuuksia eteenpäin.

Varainhoitovuoden aikana annetaan kahdet erilaiset valtuusilmoitukset: momenttikohtaiset ilmoitukset vuositasolla ja tilijaottelukohtaiset ilmoitukset tilinpäätöksen yhteydessä. Tästä on ollut seurauksena se, että työministeriöllä on ollut hankaluuksia koota työhallinnon pääluokan momentteja koskevia valtuusilmoituksia, sillä TE-keskusten työministeriölle antamat ilmoitukset eivät välttämättä ole olleet yhteismitallisia keskenään.

Rakennerahasto-ohjelmilla on vuotuiset ohjelmakehykset, jotka budjetoidaan talousarviossa valtuutena. Valtuusmenettely sopii ministeriön mukaan hyvin rakennerahasto-ohjelmien vuotuisten kehysten toteutuslogiikkaan. Rakennerahastomomenttien ja vastaavien kansallisten momenttien valtuutta saadaan sitoa valtuusvuoden lisäksi valtuusvuotta seuraavana vuonna. Kuitenkin, jos valtuus on sidottuna valtuusvuoden päättymishetkellä ja vapautuu myöhemmin uudelleen käytettäväksi, voidaan se ottaa käyttöön ainoastaan uudelleenbudjetoinnin kautta. Valtuusvuoden aikana sidottujen, mutta myöhemmin vapautuvien valtuuksien uudelleen käyttö on ministeriön mukaan tärkeää ohjelmakehysten täysimääräisen toteutumisen kannalta. Menettely voisi työministeriön mukaan olla nyt käytössä olevaa lisätalousarviomenettelyä joustavampi, eli kunkin tiliviraston tulisi saada käyttää uudelleen sen käyttöön osoitettu vapautunut valtuus ilman ministeriön kautta tapahtuvaa uudelleenbudjetointiprosessia.

Työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat kuluvalla ohjelmakaudella kehittäneet Euroopan sosiaalirahaston (ESR) valtuuksien ja arvio-

määrärahan käytön operatiiviseen hallintaan Tepa-projektinhallintajärjestelmän. Rahastohallintaa varten työministeriö on kehittänyt ESRA-järjestelmän, johon tallennetaan kaikkien ESR-toimintaa toteuttavien hallinnonalojen ESR-osarahoitteisten hankkeiden tiedot. Projektinhallinta- ja seurantajärjestelmän avulla valtuuksien seuranta pysyy ajantasaisena ja hyvän kirjanpitotavan mukaisena. Kuluvan EU-ohjelmakauden valtuusmenettely on työministeriön mukaan parantanut varojen seurattavuutta selvästi edelliseen ohjelmakauteen verrattuna.

Ympäristöministeriö

Valtiovarainministeriö on ympäristöministeriön mielestä ajoittain noudattanut vaihtelevia menettelyjä: Välillä on kannustettu valtuuksien käyttöön ja välillä on pyritty välttämään valtuuden käyttöä momenteille ehdotettavien määrärahojen budjetoinnissa. Valtuuksien perustelujen selkeyteen tuleekin ympäristöministeriön mukaan kiinnittää jatkuvasti huomiota, jotta mm. budjetin soveltajat ymmärtäisivät, mistä eri vaihtoehdoista kulloinkin on kyse.

Talousarvion ulkopuolella, mutta valtion kassataloudessa toimivan Valtion asuntorahaston osalta valtuuksien osoittaminen eri tukimuotojen käyttöön antaa eduskunnalle mahdollisuuden ohjata rahaston toimintaa, mitä rahastoa perustettaessa pidettiin tärkeänä. Budjetin ulkopuolisen rahaston ollessa kyseessä valtuusmenettely on ministeriön mukaan hyvä menettely, jottei eduskunnan budjettivaltaa loukata.

Yksi ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston välillä tehdyn tulossopimuksen tavoite on korjausavustusten myöntämisen nopeuttaminen niin, että valtuusosuudet olisivat kunnan myönnettävinä ennen kesää. Aikataulun nopeuttaminen onnistuu vain, jos edellisenä syksynä on talousarvioesityksessä suhteellisen lopullinen ja riittävä valtuus osoitettuna korjausavustuksiin, jotka voitaisiin siten jo syksyllä julistaa haettaviksi. Kun valtuus on viime vuosina noussut kohtuullisen suuruiseksi vasta talousarvion eduskuntakäsittelyssä, on avustukset voitu laittaa hakuun aikaisintaan keväällä, kun on tiedetty, mihin toimenpiteisiin valtuudet osapuilleen riittävät. Hakijoille aiheutuu ongelmia, jos lupauksia avustuksista ei kohtuullisessa määrin voida lunastaa.

EU-rakennerahastohankkeiden rahoituksen suunnittelu ja toteutus tapahtuu nykyisen ohjelmakauden aikana valtuuksia käyttäen. Tämä toimii ministeriön mukaan nykyisin varsin selkeästi, vaikka ympäristöhallinnon kannalta aiempi siirtomäärärahakäytäntö oli selvästi vähätöisempi. Siirtomäärärahakäytäntöön palaaminen ei liene kuitenkaan käytännössä mahdollista. Nykyisin käytettävä purkautuneiden valtuuksien uudelleenbudjetointimenettely on kuitenkin määrärahojen suuruuteen nähden kohtuuttoman työläs. Sekin voitaisiin ympäristöministeriön mukaan välttää, mikäli momentin päätösosaan tehtäisiin ainoastaan lisäys, että purkautuneet valtuudet voidaan sitoa uudelleen.

Valtuuksien seuranta ja hallinnointi on ministeriön mukaan jatkuvasti monimutkaistunut, minkä johdosta sen tarkkuus on mahdollisesti kärsinyt ja virhemahdollisuudet lisääntyneet. Valtiovarainministeriön ns. tilivelvollisuustyöryhmän ehdotus, että valtuusseuranta virallistettaisiin osaksi toteutumalaskelmaa eli kirjanpidon viralliseksi aineistoksi, saattaisi parantaa asian seurantaa. Valtuusseurannan sisällyttäminen kirjanpitoon parantaisi myös yleisesti valtuuksien hallintaa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtuusmenettely on tarkoituksenmukainen ja vakiintunut talousarvioon kuuluva budjetointijärjestelmä, joka mahdollistaa päätöksenteon monivuotisista sitoumuksista ja hankkeista. Valtuuskäytännössä on kuitenkin ongelmia, jotka vähentävät eduskunnan budjettivallan toteutumista ja vaikeuttavat eduskunnan riittävää tiedonsaantia sekä valtiontalouden tehokasta hoitoa. Eduskunta ei saa varainhoitovuoden talousarviosta päättäessään riittävän selkeää kokonaiskuvaa valtuuksien kokonaistasosta eikä valtuuksien jaksottumisesta ja kasvusta seuraavina vuosina. Valtuuksia koskevat hankkeet eivät aina ole riittävän pitkälle suunniteltuja niitä talousarvioon otettaessa, ja valtuuksien esittämistavat talousarviossa voivat olla myös epäselviä tai epäyhtenäisiä.

Merkittävä osa valtuuksista jää vuosittain käyttämättä tai ne joudutaan budjetoimaan uudelleen. Valtuuksissa ja niiden käytössä on kyse tulevina vuosina

toteutuvista huomattavan suurista menoeristä, joihin eduskunta on sitoutunut. Esimerkiksi vuoden 2002 aikana käytettiin 54 % kaikista käytettävissä olleista valtuuksista. Eniten jäi käyttämättä puolustusministeriön tilausvaltuuksia, kauppa- ja teollisuusministeriön korkotukilainavaltuuksia sekä Ratahallintokeskuksen maanrakennusvaltuuksia. Tämä viittaa valtuussuunnittelun yleiseen heikkoon tasoon ja valtuusmenettelyn tarkoituksesta poikkeavaan yleisluonteisen rahoituksen varaamiseen. Valtiontilintarkastajat eivät pidä tätä eduskunnan budjettivallan kannalta hyväksyttävänä ja edellyttävät valtuuskäytännön selkeyttämistä ja tehostamista epäyhtenäisten menettelytapojen täsmentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. On pyrittävä selkeästi vähentämään valtuuksien uusimiskäytäntöä ja välttämään yleisluonteisen rahoituksen varaamistarvetta. Myös valtuuksien esittämistavan talousarviossa tulee olla yhdenmukainen. Valtuuskäytännön ongelmakohtia on osittain jo ryhdytty korjaamaan. Valtiontilitarkastajat pitävät tämän kehittämistyön jatkamista tärkeänä.

Tilausvaltuuksia myönnettäessä hankkeen kokonaiskustannusten esittäminen voi olla hankintamenettelyn ja kilpailuttamisen kannalta valtiolle epäedullista esim. silloin, kun tilausvaltuus koskee yhtä hanketta. Valtiontilintarkastajat katsovat, ettei budjetointitekniikalla saa olla tarjouskilpailua epäedullisesti ohjaavia vaikutuksia, vaikka valtuuksien suunnittelun vuoksi on välttämätöntä tietää luvut jo suunnitteluvaiheessa.

Valtuuksien seuranta ja hallinnointi on jatkuvasti vaikeutunut mm. valtuuksien siirtojen ja ketjutusten sekä valtuuksien epäyhtenäisten esittämistapojen takia. Tästä huolimatta valtuuksien seuranta on jätetty melko kevyen normituksen varaan. Valtuuksien seuranta on tärkeää nimenomaan eduskunnan päätösten toteutumisen ja talousarvion toteutumisen seurannan kannalta. Joissakin tapauksissa on jopa saattanut olla epäselvää se, mille tilivirastolle tietyn valtuuden seuranta kuuluu.

Valtuuksien seurantamenetelmiä tilivirastoissa sekä tilivirastojen välillä tulee kehittää niin, että seurantajärjestelmät tuottavat yhtenäistä tietoa, tiedonkulku toimii paremmin ja tiedot ovat mahdollisimman ajantasaisia. Tämä edellyttää myös erityisesti Valtiokonttorin antaman yleisohjeistuksen lisäämistä ja täsmentämistä. Valtuuskirjanpidossa tulee jatkossa noudattaa yhtä tiukkoja ja tarkkoja kirjaamisperiaatteita kuin valtion liike- ja talousarviokirjapidossa.

Opetusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät opetusministeriöltä selvityksen Suomen Akatemian toiminnasta, yliopistojen tulosohjausjärjestelmästä ja liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin opetusministeriöön 18.3.2003. Käynnillä kuultiin opetusministeri Maija Raskin ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: ammatillisen koulutuksen nykytila, yliopistojen tutkimustoiminnan kaupallinen hyödyntäminen, opettajankoulutuksen tila sekä väestökehityksen ja muuttoliikkeen vaikutukset lukioverkkoon.

Suomen Akatemiaan tehtiin valvontakäynti 29.1.2003. Käynnillä kuultiin pääjohtaja Reijo Vihkoa ja muuta henkilöstöä Suomen Akatemian toiminnasta.

Hallinnonalan valvonnan sekä Suomen Akatemian toimintaa ja yliopistojen tulosohjausjärjestelmää koskevien kertomusosuuksien valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Seppo Niemi. Liikunnan koulutuskeskusten valvonnan ja kertomusosuuden valmistelusta on vastannut tarkastaja Marjaana Solanne. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 4.6.2003.

Suomen Akatemian toiminta

Suomen Akatemian toimintaa sääntelee Akatemiasta annettu laki (378/1994) ja asetus (856/1994) sekä Suomen Akatemian johtosääntö ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntö, jotka molemmat tarkistettiin ja hyväksyttiin v. 2002. Akatemian työjärjestys ja taloussääntö on niin ikään uudistettu ja muuta ohjeistusta on tarkennettu vuoden 2002 aikana.

Organisaatio

Akatemiasta annetun lain 2 §:n mukaan Akatemian tehtävänä on:

— edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä

— kehittää kansainvälistä tieteellistä yhteistyötä

— toimia asiantuntijaelimenä tiedepolitiikkaa koskevissa kysymyksissä sekä

— myöntää määrärahoja tieteelliseen tutkimukseen ja muuhun tieteen edistämiseen.

Akatemian ylin päättävä elin on hallitus. Hallituksen puheenjohtajana toimii pääjohtaja. Hallitukseen kuuluvat Akatemian pääjohtajan lisäksi tieteellisten toimikuntien puheenjohtajat sekä kaksi muuta jäsentä, jotka valtioneuvosto määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sama henkilö voidaan määrätä hallituksen jäseneksi enintään kahdeksi toimikaudeksi peräkkäin.

Suomen Akatemiasta annetun asetuksen mukaan hallitus päättää seuraavista asioista:

— akatemian yleisistä toimintalinjoista ja tavoitteista

— tieteellisten toimikuntien toimialoista ja kahden tai useamman toimikunnan välisten tutkimusalojen edistämisestä

— toimintaa ja taloutta koskevista suunnitelmista sekä talousarvioehdotuksesta

— määrärahojen jakautumisesta toimikuntien kesken eri tarkoituksiin

— johtosäännöstä sekä

— muista Akatemian kannalta laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä asioista.

Akatemialla on seuraavat tieteelliset toimikunnat:

— biotieteiden ja ympäristön tutkimuksen toimikunta

— kulttuurin ja yhteiskunnan tutkimuksen toimikunta

— luonnontieteiden ja tekniikan tutkimuksen toimikunta ja

— terveyden tutkimuksen toimikunta.

Valtioneuvosto määrää toimikuntaan puheenjohtajan ja enintään 10 muuta jäsentä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sama henkilö voidaan määrä-

tä puheenjohtajaksi tai jäseneksi enintään kahdeksi täydeksi toimikaudeksi peräkkäin. Sama henkilö voidaan kuitenkin määrätä puheenjohtajaksi ja jäseneksi enintään kolmeksi kaudeksi peräkkäin, jos hän toimii puheenjohtajana yhden tai kaksi näistä toimikausista.

Akatemian hallintovirasto huolehtii ja vastaa hallitukselle ja toimikunnille esiteltävien asioiden valmistelusta, esittelystä, toimeenpanosta ja valvonnasta sekä muista asiantuntijatehtävistä. Hallintovirasto koostuu yhdeksästä yksiköstä. Hallintoviraston henkilöstön määrä on n. 135. Akatemian pääjohtaja on hallintoviraston päällikkö.

Hallintoviraston toimikuntayksiköt käsittelevät tutkimusrahoitushakemukset ja valmistelevat päätösehdotukset toimikuntien päätettäviksi. Tutkimusrahoitus osoitetaan pääsääntöisesti suoraan yliopistoille tai tutkimuslaitoksille, jotka ovat valtion tilivirastoja ja siten tilivelvollisia rahoituksen käytöstä Suomen Akatemialle. Rahoituspäätökset toimeenpannaan hallintovirastossa siten, että tilivirastoille määrärahat osoitetaan tilinkäyttöoikeutena. Muille rahoituksen saajille määrärahat osoitetaan laskutusta vastaan. Nykyinen päätöksentekomenettely on perusrakenteiltaan toimiva, eikä erityisiä ongelma-alueita ole havaittu. Apurahoja myönnetään vähäisessä määrin ja ainoastaan ulkomailla työskentelyä varten.

Toiminnan painoalueet

Akatemian mukaan sen toiminnan painoalueita ovat tieteellisesti korkeatasoisen ja pitkäjänteisen tutkimuksen rahoittaminen, luovien tutkimusympäristöjen kehittäminen, tutkijoiden ja asiantuntijoiden riittävyyden turvaaminen tutkijanuraan liittyvin toimenpitein, tutkimuksen arviointimenetelmien edelleen kehittäminen, tutkimuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi, tutkimusetiikan ja hyvän tieteellisen käytännön vahvistaminen, tieteen yhteiskunnallisen aseman vahvistaminen sekä kansallinen, eurooppalainen ja globaali yhteistyö.

Tutkimushankkeiden ja -ohjelmien tukeminen

Tutkimushankkeita rahoitetaan sitomattomana hankerahoituksena, tutkimusohjelmissa ja huippuyksikköohjelmissa. Sitomattoman hankerahoituksen avulla Akatemia turvaa laajan tieto- ja osaamisperustan. Lisäksi Akatemian tutkijanvirkoihin (akatemiaprofessoreita 38 ja akatemiatutkijoita 230) nimitetyille myönnetään tutkimushankerahoitus virkakauden ajaksi.

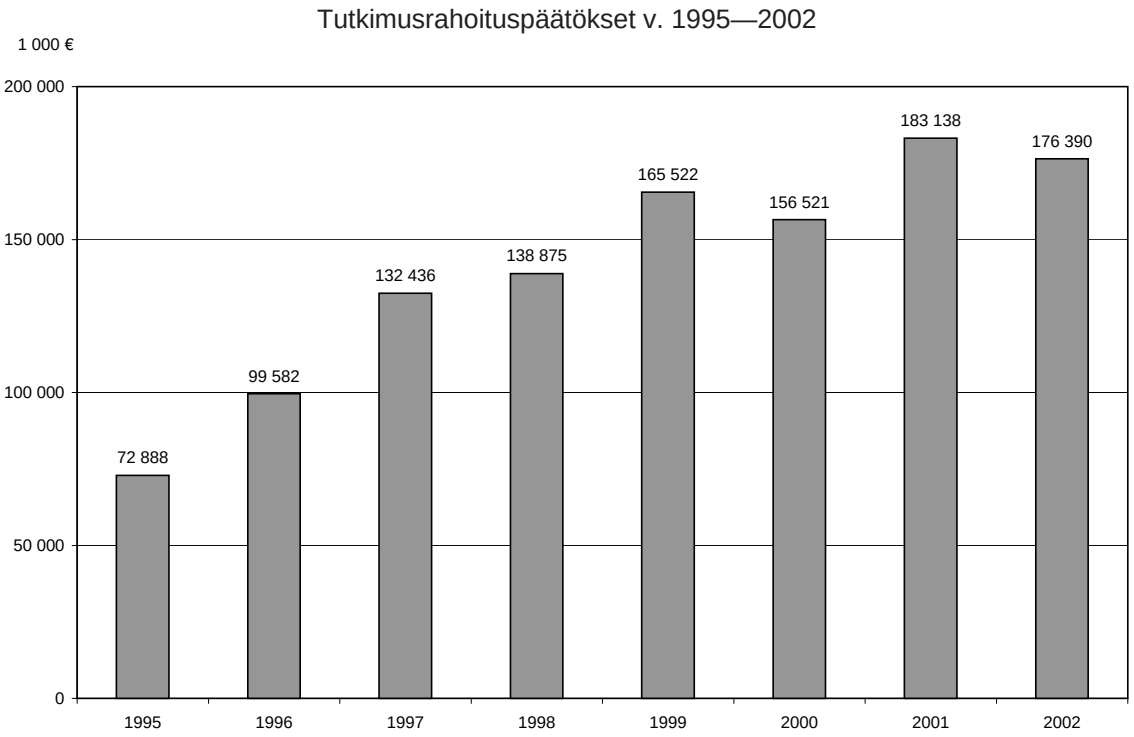
Tutkimusohjelmat ovat Akatemian mukaan erinomainen keino tukea luovia, ongelmanratkaisuun tähtääviä tutkimusympäristöjä. Tutkimusohjelma muodostuu useista samalla aihealueella olevista ja toisiinsa liittyvistä tutkimushankkeista. Ohjelmilla pyritään uuden tiedon tuottamisen lisäksi verkottamaan hajallaan olevaa tutkimuskapasiteettia ja luomaan uudenlaisia yhteistyösuhteita sekä edistämään tutkijankoulutusta ja tutkimuksen kansainvälistymistä. Ohjelmat toteutetaan pääsääntöisesti useamman tieteellisen toimikunnan yhteistyönä, ja niissä on keskeistä monitieteisen ja tieteidenvälisen yhteistyön edistäminen.

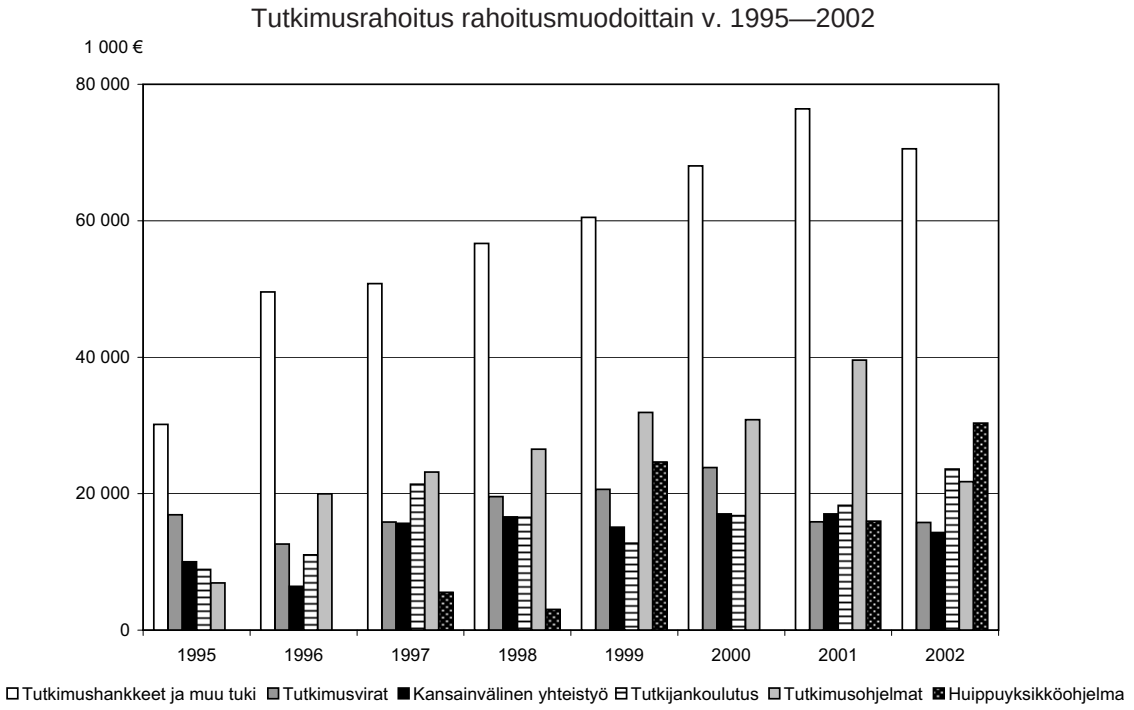
Akatemia käynnisti v. 2002 viisi uutta kolmivuotista tutkimusohjelmaa, joissa kaikissa tehdään kansainvälistä rahoittajayhteistyötä. Tutkimusohjelmien rahoittamiseen osoitettiin 21 milj. € kolmelle vuodelle. Kaikkiaan v. 2002 Akatemialla oli rahoitettavanaan 22 tutkimusohjelmaa. Vuosina 2000 ja 2001 oli käynnissä 23 tutkimusohjelmaa, v. 1999 20 ja v. 1998 18 ohjelmaa. Vuonna 2002 Akatemian hallitus teki päätöksen seitsemän uuden 3- tai 4-vuotisen tutkimusohjelman käynnistämisestä vuoden 2003 alussa ja varasi tähän tarkoitukseen 41 milj. €. Yksi ohjelmista liittyy laajempaan Tekesin teknologiaohjelmaan.

Akatemian hallitus hyväksyi joulukuussa 2002 Suomen Akatemian tutkimusohjelmastrategian vuosiksi 2003—2007. Strategia keskittyy tutkimusohjelmien kansainvälistämiseen, kansallisen tutkimuksen edistämiseen ja yhteistyön kehittämiseen sekä ohjelmien johtamisen tehostamiseen.

Akatemian mielestä tärkein kriteeri Akatemian rahoitustoiminnassa on korkea tieteellinen laatu. Akatemia kehittää jatkuvasti tutkimushankkeiden, tutkimus- ja huippuyksikköohjelmien sekä tieteen- ja tutkimusalojen arviointimenettelyjä. Tutkimuksen uusiutumiskyvyn ja monimuotoisuuden turvaaminen otetaan huomioon kaikessa rahoitustoiminnassa. Erityisen tärkeä tässä suhteessa on ns. sitomaton hankerahoitus, jonka aihepiiriä, kohdentumista ei ole ennalta rajattu. Akatemia tekee yleensä kolmivuotisia rahoituspäätöksiä, mutta on vähitellen siirtymässä nelivuotisiin päätöksiin tutkimuksen pitkäjänteisyyden lisäämiseksi. Huippuyksikköohjelmat ovat kuusivuotisia ja v. 2003 alkaviksi päätetyt tutkimusohjelmat ovat jo pääosin nelivuotisia.

Tutkimusrahoituksen kehitys ja rahoituspäätösten teko





Rahoitusmuoto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	1 000 €							
Tutkimushankkeet ja muu tuki	30 161	49 563	50 795	56 661	60 478	68 027	76 392	70 554
Tutkimusvirat	16 913	12 623	15 852	19 561	20 642	23 820	15 871	15 795
Kansainvälinen yhteistyö	10 027	6 411	15 666	16 585	15 086	17 048	17 028	14 316
Tutkijankoulutus	8 879	11 016	21 401	16 523	12 741	16 777	18 290	23 608
Tutkimusohjelmat	6 907	19 970	23 173	26 518	31 918	30 849	39 579	21 776
Huippuyksikkötoiminta	—	—	5 550	3 027	24 657	—	15 978	30 341

Akatemiaan tulevat hakemukset arvioidaan Akatemian mukaan lähinnä kahta menettelytapaa käyttäen:

— Koti- tai ulkomaisista asiantuntijoista koottu asiantuntijapaneeli laatii yhteisen lausunnon arvioitavasta hakemuksesta. Jäsenet ovat toimikunnan ulkopuolisia, oman alansa arvostettuja asiantuntijoita. Toimikunta voi asettaa usean paneelin käsittelemään hakemuksia.

— Hakemuksista pyydetään kirjallinen lausunto yleensä vähintään kahdelta koti- tai ulkomaiselta hakemuksen alaan perehtyneeltä asiantuntijalta, jotka ovat arvostettuja tutkijoita omalla alallaan. He arvioivat hakemusten tieteellisen laadun.

Hakemukset ja niistä saadut asiantuntijalausunnot käsitellään tieteellisten toimikuntien asettamissa tutkimusalakohtaisissa valmisteluryhmissä. Toimikuntien jäsenten lisäksi valmisteluryhmiin voi osallistua myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Valmistelevat ryhmät tekevät ehdotuksen rahoitettavista hankkeista työvaliokunnalle. Tieteelliset toimikunnat tekevät lopulliset rahoituspäätökset esittelijän esityksen perusteella.

Arvioinnissa käytetään entistä enemmän ulkomaisia asiantuntijoita (yleinen tutkimusmäärärahahaku v. 2000 18 %, v. 2001 35 %, v. 2002 41 %). Kaikille toimikunnille kehitettiin v. 2002 yhteinen hakemusten arviointilomake ja -kriteeristö sekä arviointiohjeet. Asiantuntijoilta pyydetään kirjallinen vakuutus jäävittömyydestä ja hakemusten luottamuksellisesta käsittelystä.

Tutkimuksen huippuyksiköiden tukeminen

Suomen Akatemia edistää luovien tutkimusympäristöjen syntymistä ja kehittymistä rahoittamalla kansallisia tutkimuksen huippuyksikköohjelmia. Huippuyksiköksi voidaan valita yhdestä tai useammasta korkeatasoisesta tutkimusryhmästä muodostuva tutkimus- ja tutkijankoulutusyksikkö, joka on alansa kansainvälisessä kärjessä tai jolla on hyvät mahdollisuudet päästä sinne. Akatemia pyrkii pitkäjänteisellä tutkimusrahoituksella turvaamaan tällaisten yksiköiden tutkimusedellytykset. Ensimmäinen huippuyksikköohjelma (2002—2005) käynnistettiin v. 2000, jolloin huippuyksikkötehtävän sai 26 huippuyksikköä. Vuonna 1999 ensimmäiseen huippuyksikköohjelmaan osoitettiin 24 milj. € vuosiksi 2000—2002. Toinen huippuyksikköohjelma (2002—2007) alkoi v. 2002, jolloin toimintansa aloitti 16 uutta huippuyksikköä. Akatemian lisäksi ohjelmia rahoittaa myös Tekes. Sopimuspohjaisen rahoituksen lisäksi huippuyksiköissä työskenteleville tutkijoille voidaan myöntää muuta Akatemian rahoitusta, kuten esim. virkarahoitusta, tutkijatohtorimäärärahoja ja tutkimusohjelmarahoitusta. Huippuyksiköiden toiminnan seuraamista ja tukemista varten Akatemia on asettanut kansainvälisistä asiantuntijoista koostuvia tieteellisiä tukiryhmiä.

Vuonna 2002 käytiin v. 2000 toimintansa aloittaneiden huippuyksiköiden kanssa sopimusneuvottelut toisen kolmivuotiskauden (2003—2005) rahoituksesta. Rahoituspäätöksiä valmisteltaessa otettiin huomioon huippuyksiköiden omat raportit, tieteellisten tukiryhmien raportit koko toimintakaudelta, huippuyksiköiden toiminta- ja rahoitussuunnitelma vuosiksi 2003—2005, perustelut haetulle rahoitukselle sekä käytettävissä olleet tiedot huippuyksiköiden rahankäytöstä kahden ensimmäisen vuoden aikana. Neuvottelujen tuloksena ensimmäisen huippuyksikköohjelman yksiköitä päätettiin rahoittaa 30 milj. €:lla v. 2003—2005.

Akatemia on selvityksensä mukaan edistänyt aktiivisesti huippuyksiköiden kansainvälistä verkottumista rahoittamalla suomalaisissa huippuyksiköissä työskentelevien ryhmien yhteistyötä kiinalaisen National Natural Science Foundationin rahoittamien korkeatasoisien ryhmien kanssa. Tähän tarkoitukseen osoitettiin rahoitusta 719 000 € kolmelle vuodelle. Lisäksi Akatemia rahoittaa yhteispohjoismaista huippuyksikköohjelmaa, joka on suunnattu globaalimuutostutkimukseen. Ohjelman vuosittainen rahoitus on vähintään 1,35 milj. €, mistä Akatemian osuus on 189 000 € vuodessa.

Tutkijankoulutuksen kehittäminen

Tutkijankoulutusjärjestelmä käynnistettiin v. 1995. Järjestelmän tavoitteena on tieteellisen jatkokoulutuksen laadun parantaminen, opintojen systematisointi ja valmistumisaikojen lyhentäminen. Suomen Akatemia vastaa opetusministeriön toimeksiannosta hakukierrosten toteuttamisesta ja hakemusten arvioinnista. Vuoden 2002 tutkijakouluhaussa yliopistot osoittivat Akatemialle 177 tutkijakouluesitystä, joissa haettiin 3 020 tutkijaopiskelijapaikkaa ja 134 koordinaattoria. Akatemian tieteelliset toimikunnat arvioivat hakemusten tieteellisen tason sekä tutkijakouluissa annettavan tutkijankoulutuksen laadun ja suunnitelmallisuuden. Jatkorahoituksen kyseessä ollessa arvioitiin tutkijakoulun tuloksellisuus. Akatemian hallitus teki opetusministeriölle esityksen, jonka perusteella ministeriö päätti rahoittaa v. 2003—2006 114 tutkijakoulua. Niissä on kaikkiaan 1 426 opetusministeriön rahoittamaa tutkijaopiskelijapaikkaa ja 23 koordinaattoria.

Akatemian tieteelliset toimikunnat tukevat tutkijakouluja osoittamalla vuosittain rahoitusta niiden toimintaan, mm. tutkijankoulutuskurssien järjestämiseen. Akatemia rahoittaa tutkijankoulutusta myös osana muuta rahoitusta (hankerahoitus, tutkimusohjelma- ja huippuyksikkörahoitus).

Suomen Akatemian kehittämistoimien painopiste on ollut tohtorintutkinnon jälkeisessä tutkijanurassa, ja siinä erityisesti nuorten ja naisten mahdollisuuksien parantamisessa. Ammattimaista tutkijanuraa vahvistetaan ennen kaikkea tutkimusvirkojen ja tutkijatohtorien palvelussuhteiden kautta. Vuonna 2002 Akatemian tieteelliset toimikunnat myönsivät 190 kaksivuotista määrärahaa vastaväitelleille tutkijoille. Akatemiatutkijan virkoja oli vuoden 2002 lopussa 230. Akatemia on v. 2001 osoittanut ns. kannusterahoitusta 20:lle ja v. 2002 10 parhaalle nuorelle akatemiatutkijalle heidän tutkimustyönsä tukemiseen.

Akatemia edistää rahoituspäätöksillään naisten tutkijanuraa. Viiden viime vuoden aikana naisten osuus akatemiatutkijan viran saaneista on ollut keskimäärin 5 % ja tutkijatohtoreiden paikoista 3 % suurempi kuin heidän osuutensa hakijoista.

Tutkijankoulutuksen ja siihen kytkeytyvien rahoitusjärjestelmien kehittämisen olennaisia kysymyksiä on, miten tohtorintutkinnon suorittaneet sijoittuvat työmarkkinoille, paljonko tohtoreita tarvitaan ja miten varmistetaan tohtoreiden riittävyys. Opetusministeriön aloitteesta Suomen Akatemia asetti v. 2002 ohjausryhmän laatimaan arvion tohtoritarpeesta eri tieteenaloilla ja selvityksen valmistuneiden tohtoreiden sijoittumisesta työelämään. Raportti julkistettiin vuoden 2003 toukokuussa. Sen mukaan valmistuneet tohtorit ovat työllistyneet hyvin ja sijoittuneet koulutustaan vastaavasti. Tulevien vuosien ennusteita leimaa taloudellinen epävarmuus, jolloin eri alojen tohtoritarvettakaan ei voi varmasti päätellä. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole nähtävissä merkkejä tohtorinkoulutuksen saaneen työvoiman kysynnän vähenemisestä. Elinkeinorakenteen muutos, tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan vahvistuminen yrityssektorilla, työtehtävien vaatimustason nousu ja suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta viittaavat siihen, että tohtorinkoulutuksen saaneiden kysyntä työmarkkinoilla jatkuu vahvana.

Tohtoreiden sijoittuminen yhä useammin yrityksiin on 1990-luvulta alkanut trendi. Opetusministeriön mukaan sekä yritysten että yliopistojen tasaisen kehityksen kannalta on tärkeää varmistaa, että lahjakkaita nuoria valmistuu tohtoreiksi riittävästi. Tohtoreiden sijoittumista voidaan tukea esim. lisäämällä vuorovaikutusta yliopistojen ja elinkeinoelämän välillä jo tutkijankoulutusvaiheessa. Tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi on erittäin tärkeää edistää ammattimaisen tutkijanuran muotoutumista myös yliopistojen sisällä mm. virkarakennetta kehittämällä.

Kansainvälinen toiminta

Kansainvälisyys on keskeistä Suomen Akatemian toiminnassa. Eri rahoitusmuodoillaan Akatemia rahoittaa merkittävän osan yliopistotutkijoiden kansainvälisestä yhteistyöstä. Suurin osa kansainvälisen tutkimustoiminnan rahoituksesta ohjautuu tutkimushanke-, tutkimusohjelma- ja huippuyksikköohjelmarahoituksen kautta. Jokaisella Akatemian huippuyksikköohjelmissa rahoittamalla 42 huippuyksiköllä on erittäin laajaa kansainvälistä tutkimustoimintaa.

Vuonna 2002 valmistui uusi Suomen Akatemian kansainvälisen toiminnan strategia vuoteen 2007. Strategian mukaisesti Akatemia toimii tutkimuksen rahoittajana, tiedepoliittisena asiantuntijana ja tieteen tunnetuksi tekijänä aktiivisesti suomalaisten ja kansainvälisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Akatemian tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja eurooppalaisessa tiedepolitiikassa sekä arvostettu toimija ja haluttu yhteistyökumppani.

Akatemia verkottaa tutkimusohjelmia sekä huippuyksiköitä muiden maiden tutkimusohjelmien ja huippuyksiköiden kanssa sekä pyrkii tutkimusohjelma- ja huippuyksikköyhteistyöhön muiden maiden tutkimusrahoittajien kanssa.

Akatemia on selvityksensä mukaan toiminut erittäin aktiivisesti pohjoismaisen yhteistyön uudis-

tamisessa ja pohjoismaisen huippuyksikköohjelman suunnittelussa ja toteutuksessa. Pohjoismaiset luonnontieteiden, ympäristötieteiden ja tekniikan tutkimuksen toimikunnat sekä Pohjoismaiden ministerineuvosto käynnistivät v. 2002 pohjoismaisen huippuyksikköohjelman tarkoituksenaan parantaa pohjoismaisen tutkimuksen laatua ja kansainvälistä näkyvyyttä.

Tutkimusrahoituksen ohella Akatemia lisää suomalaisen tutkimuksen kansainvälistä näkyvyyttä ja kilpailukykyä toimimalla tiedepoliittisena asiantuntijana sekä osallistumalla pohjoismaisten ja eurooppalaisten, Euroopan unionin sekä multilateraalisten tiede- ja tutkimusorganisaatioiden toimintaan ja kehittämällä kahdenvälistä yhteistyötä eri maiden kanssa. Kahdenvälisiä yhteistyösopimuksia on 25 maan ja 37 organisaation kanssa. Kahdenvälisen yhteistoiminnan uudistamista jatketaan entistä strategisempaan suuntaan. Pyrkimyksenä on hyödyntää yhteistyösopimuksia erityisesti kansainvälisessä tutkimusohjelma- ja huippututkimusyhteistyössä sekä asiantuntija-arviointiyhteistyössä.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin lisäsi osaltaan kansainvälisiä toimintoja. Suomi liittyi Euroopan unioniin tutkimuksen 4. puiteohjelman (1994—98) aikana. Silloinen puiteohjelma jakautui 18 alaohjelmaan, ja niiden kansallinen vastuu taas jakaantui useiden organisaatioiden kesken (tutkimuslaitokset, ministeriöt, Tekes ja Suomen Akatemia).

Tutkimuksen 5. puiteohjelmassa (1998—2002) oli seitsemän ohjelmaa, joiden kansallinen vastuu jakaantui pääosin Tekesin ja Akatemian kesken. Nyt 6. puiteohjelmassa (2002—2006) kansallinen vastuu on jaettu Tekesin ja Akatemian välillä. Ohjelmassa on 13 osiota. Niistä 9 on Akatemian vastuulla.

Puiteohjelmien taloudellinen ja toiminnallinen volyymi on kasvanut puiteohjelmien kehittymisen myötä. Sidosryhmäyhteistyö eri maiden ja alueiden kanssa on moninkertaistunut. Edelleen kansallisena vastuutahona toimiminen on monimuotoistunut eurooppalaisen tutkimusalueen, ERAn kehittymisen myötä. Pohjoismainen yhteistyö on tehostunut, ja yhteydet EU:n jäsenyyttä hakeviin kandidaattimaihin ovat voimistuneet.

Akatemian tutkimusvirkajärjestelmä

Suomen Akatemia edistää tutkijankoulutusta ja kilpailukykyistä ammattitutkijan uraa tukemalla tutkijakouluja ja tutkijatohtorijärjestelmää sekä lisäämällä tutkimusvirkojen määrää tohtorintutkinnon jälkeisessä tutkijanuravaiheessa. Näiden toimien vaikutuksesta Akatemian rahoittamien virkojen ja tutkijatohtorimäärärahojen yhteismäärä on lisääntynyt henkilötyövuosina laskettuna yli kaksinkertaiseksi vuodesta 1995.

Tutkimusvirka- ja palvelussuhdejärjestelmän kehittämisessä on kiinnitetty huomiota tutkijanuran eri vaiheisiin mahdollisimman tasapainoisesti ottaen huomioon myös tohtorintutkintojen määrän kasvu. Vuosina 1998—2001 Akatemia tuki voimakkaasti tohtorintutkinnon jälkeistä tutkimustyötä lisäämällä tutkijatohtorinvirkojen määrää. Rinnakkain tutkimusvirkajärjestelmän kanssa lisättiin myös väitelleiden mahdollisuuksia kouluttautua ammattitutkijoiksi tutkijatohtorijärjestelmän kautta myöntämällä tutkimusmäärärahoja tutkijatohtoreiden palkkaamiseen. Viimeiset tutkijatohtorinvirat lakkautettiin v. 2002, joten Akatemia on siirtynyt kokonaan tutkijatohtoreiden palkkausmäärärahojen myöntämiseen. Akatemian tutkimusvirkajärjestelmää on kehitetty perustamalla lisää akatemiaprofessorin ja akatemiatutkijan virkoja.

Tutkimusvirkojen määrän kehitys v. 1995—2002:

Virat	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Akatemiaprofessori	23	25	25	29	32	35	37	38
Akatemiatutkija	99	99	119	152	171	211	219	230
Nuorempi tutkija	137	137	137	88	47	3	—	—
Tutkijatohtori	—	—	—	46	111	111	65	8
Yhteensä	259	261	281	315	361	360	321	276

Akatemian tutkijanvirkarakenteen kehittämistoimien painopiste on tohtorin tutkinnon jälkeisen tutkijanuran kehittämisessä. Tästä syystä Akatemiaan on perustettu akatemiaprofessorin ja -tutkijan virkoja, joiden on tulevaisuudessa tarkoitus olla ainoita virkaryhmiä. Tavoitteena on, että noin joka viidennellä väitelleellä tulisi olla mahdollisuus kouluttautua ammattitutkijaksi. Nuoremman tutkijan virat muutettiin vuoteen 1999 mennessä tutkijatohtorin viroiksi. Näistä viroista luovutaan asteittain ja

siirrytään kokonaan tutkijatohtoreiden kohdalla palkkausmäärärahojen myöntämiseen. Näillä toimilla pyritään tutkijavirkarakenteen joustavuuteen.

Akatemian mukaan opetusministeriön tutkijanuratyöryhmä asetti v. 1997 tavoitteeksi 250 akatemiatutkijan virkaa. Akatemia on v. 2002 pystynyt kehittämään tutkimusvirkajärjestelmää työryhmän esityksen mukaisesi kohdentamalla olemassa olevia varoja uudelleen, mutta tulevaisuudessa suunnitelman loppuun saattamien edellyttää Akatemian mielestä toimintamäärärahojen lisäämistä.

Tutkimushankkeiden seuranta ja valvonta

Akatemiasta rahoitusta saaneiden tutkimushankkeiden seuranta tapahtuu FOCUS-seurantajärjestelmällä. Talousyksikkö vastaanottaa tutkimushankkeiden suorituspaikkojen neljännesvuosittain raportoimat varainkäyttötiedot. FOCUS-seurantajärjestelmän avulla saadaan tilivirastokohtaiset toteutumatiedot, joita verrataan tiliviraston Akatemialta saamaan rahoitukseen. Esittelijöiden käytössä on rahoituspäätöskohtaiset toteutumatiedot, kun he tekevät uusia tutkimusrahoitusesityksiä.

Akatemian sisäinen tarkastus on ulkoistettu Audiator Oy:lle. Sisäistä tarkastusta varten laaditaan vuosittain tarkastussuunnitelma, jossa varmistetaan edellisen vuoden havaintojen perusteella tehtyjen muutosten toteutuminen sekä sovitaan uusista tarkastuskohteista.

Audiator Oy laati v. 2001 perusselvityksen, jonka perusteella keväällä 2002 sovittiin tarkastuksen kohdentamisesta sellaisiin rahoitusmuotoihin, joissa on suurimmat taloudelliset riskit. Akatemian mukaan alustavan tarkastusraportin perusteella Akatemian ohjeistus on ollut riittävää ja ajanmukaista. Selkeimmät kehittämisalueet vuodelle 2003 painottuvat raportoinnin kehittämiseen sekä hankkeista saatujen tietojen oikeellisuuden varmistamiseen. Vuoden 2003 tarkastusta kohdennetaan em. alueille sekä jatketaan yksityiskohtaista tarkastusta sellaisiin rahoituksensaajiin, joita ei ole vielä tarkastettu.

Vuonna 2002 valmistuneet tieteenala- ja tutkimusala-arvioinnit

Suomen Akatemia teetti ulkopolitiikan ja turvallisuuskysymysten tutkimuksen tutkimusala-arvioinnin opetusministeriön toimeksiannosta v. 2001—2002. Arvioinnin suoritti ulkopuolinen kansainvälinen arviointiryhmä itsearviointimateriaalin ja arviointivierailujen pohjalta. Tuloksena oli, että kansainvälistä yhteistyötä tulisi kehittää pitkäjänteisesti. Vuorovaikutusta tulisi lisätä sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Suomessa tehdään kansainvälisesti korkeatasoisia julkaisuja, ja niiden viemistä kansainvälisesti näkyville tieteellisille foorumeille tulisi lisätä. Suomen Akatemialle osoitetut suositukset koskivat Akatemian rahoitusinstrumenttien kehittämistä. Huomiota haluttiin kiinnittää erityisesti nuorten tutkijoiden aseman parantamiseen.

Suomen Akatemia teetti opetusministeriön toimeksiannosta ensimmäisen valtakunnallisen naistutkimuksen tutkimusala-arvioinnin v. 2002. Arviointiraportti perustui kansainvälisen asiantuntijapaneelin työhön: Arviointivierailut suomalaisissa naistutkimusyksiköissä, yksiköiden itsearvioinnit ja vertailu muiden Pohjoismaiden naistutkimustilanteeseen olivat oleellinen osa työtä. Akatemian mukaan arviointi osoitti, että suomalainen naistutkimus on korkeatasoista, tutkijoiden keskinäinen yhteistyö toimivaa ja tutkijat aktiivisessa vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Ongelmiakin on: Eräillä aloilla ei ole osattu hyödyntää naistutkijoiden korkeatasoista panosta, eikä kokeneille, kansainvälisesti tunnustetuille naistutkijoille hevin avaudu pysyviä yliopistovirkoja. Tässä tilanteessa erityisesti Akatemian rahoittamat tutkimushankkeet ovat tärkeitä. Arviointipaneeli teki useita konkreettisia parannus- ja kehittämisehdotuksia tai suosituksia opetusministeriölle, Suomen Akatemialle, sosiaali- ja terveysministeriön alaiselle tasa-arvoasiain neuvottelukunnalle, yliopistoille ja naistutkimusyksiköille. Akatemiaan kohdistuneet suositukset koskivat rahoitusmuotojen ja seurantajärjestelmän kehittämistä.

Vuonna 2002 toteutettiin biotekniikan tutkimuksen julkisen rahoituksen vaikuttavuutta koskenut arviointi. Kansainvälinen arviointipaneeli piti julkista rahoituspanostusta biotekniikkaan erittäin onnistuneena ja totesi biotekniikan saaneen hyvän alun Suomessa. Arviointipaneeli esitti myös lukuisia kehittämisehdotuksia akateemiselle sektorille (perustutkimus ja koulutus), tutkimus- ja tuotekehityssektorille sekä teollisuudelle. Paneeli piti Suomen Akatemian vahvuutena Akatemian käyttämää laatuun perustuvaa ulkopuolista ('peer review') arviointikäytäntöä, jossa arvioijina käytetään kansainvälisiä asiantuntijoita. Lisäksi paneeli toteaa Suomen vahvuudeksi yhteistyön, ja siitä yhtenä innovatiivisena esimerkkinä Suomen Akatemian ja Tekesin välisen yhteistyön, joka yhdistää perustutkimusta ja soveltavaa tutkimusta. Toisaalta Akatemian heikkoudeksi mainittiin suhteellisen pienet määrärahat tutkimuksen rahoitukseen. Koko biotekniikan sektoria tulisi arviointipaneelin mielestä vahvistaa entistäkin voimakkaammalla kansainvälistymisellä ja teknologian siirron kehittämisellä. Paneeli suositteli välittömäksi toimenpi-

teeksi ohjelmaa, jolla kansainvälisesti rekrytoitaisiin nuoria tutkimusryhmän johtajia ja post doctoral -tutkijoita.

Akatemian toiminnan ongelmat ja kehittämistarpeet

Opetusministeriö toteuttaa vuoden 2003 aikana Suomen Akatemian kansainvälisen arvioinnin, jonka tarkoituksena on selvittää Akatemian toiminnan kehittämistarpeet ja tulevaisuuden haasteet. Arvioinnin tulokset ovat käytettävissä keväällä 2004.

Akatemian mielestä sen toiminnan ongelmat liittyvät lähinnä siihen, että voimavarat eivät riitä vastaamaan tarkoituksenmukaisella tavalla toimintaympäristön muutosten haasteisiin ja niistä nouseviin strategisiin tavoitteisiin. Ajankohtaisin ja tärkein kehittämistarve liittyy kansainvälistymisen edistämiseen. Tiedepolitiikan ja tutkimusrahoituksen kansainvälistyminen vaatii uusien rahoitusinstrumenttien kehittämistä ja henkilöstön osaamisen vahvistamista. Tutkimusrahoituksen kasvun pysähtyminen ja toimintamenojen jälkeenjääneisyys vaikeuttavat Akatemian mielestä sen tehokasta uudistumista.

Suomen Akatemia on olennainen osa suomalaista tutkimusrahoitus- ja innovaatiojärjestelmää. Tiede- ja teknologianeuvosto arvioi vuoden 2004 aikana koko tutkimusrahoitusjärjestelmän kehittämistarpeita. Työssä tullaan hyödyntämään Akatemian kansainvälistä arviointia sekä muista toimijoista vuosien 2002—2003 aikana tehtyjä arviointeja. Keskeinen tulevaisuuden haaste on, miten varmistetaan suomalaisen tieteellisen tutkimuksen korkea kansainvälinen taso. Toinen haaste on, miten varmistetaan nykyistä paremmin tutkimuksen tulosten hyödyntäminen yhteiskunnan, kulttuurin ja elinkeinoelämän hyväksi.

Suomen Akatemian sekä tieteen ja teknologian tutkimuksen kehittämistoimia

Opetusministeriö asetti 2.11.2001 tiedepolitiikan toimialan tulosohjauksen kehittämishankkeen, jonka tehtävänä oli

— tiedepolitiikkaa toteuttavan tulosohjauksen kehittäminen

— opetusministeriön ja Suomen Akatemian, Arkistolaitoksen, Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen ja Varastokirjaston välisen tulossopimusmenettelyn, tulossopimusten tavoiteasettelun ja toiminnan raportoinnin kehittäminen

— toimintaa kuvaavien indikaattorien kehittäminen siten, että indikaattoreita voidaan käyttää hyväksi sekä asetettaessa toiminnalle tavoitteita että toiminnan seurannassa.

Kehittämishankkeen 27.11.2002 valmistuneessa raportissa (Tiedepolitiikan toimialan tulosohjauksen kehittäminen. Opetusministeriön työryhmien muistioita 46:2002) esitettiin tiedepolitiikan toimialan tulosohjauksen kehittämisehdotuksia, jotka koskivat tulosohjauksen lähtökohtia, tulossopimusmenettelyä, tulosohjausprosessia, tulosneuvotteluja, tulossopimusten rakennetta, tulosalueita ja tulostavoitteita, voimavaroja, raportointia, indikaattoreita sekä opetusministeriön kirjallista kannanottoa ja arviointia.

Erityisesti Suomen Akatemian tulosohjausprosessin kehittämisestä työryhmä totesi, että Akatemian tulosohjauksen yksi suuri haaste on ohjaukseen vaikuttavien eri suunnitteluasiakirjojen aikataulujen ja tulossopimuskausien yhteensovittaminen.

Akatemian tulosohjausta tulisi työryhmän mielestä kehittää niin, että tulosohjauksessa painotetaan tavoitteiden ja voimavarojen yhteyttä, jolloin myös kustannusten seuranta tulosalueittain olisi mahdollista.

Työryhmän mukaan Akatemian voimavarojen mitoittamista talousarviossa ja niiden kohdentamista tulossopimuksessa tulisi kehittää seuraavasti:

— Budjetointimenettelyä kehitetään ja selkeytetään toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua tukevasti. Määrärahojen mitoituksen on oltava oikeassa suhteessa asetettuihin tehtäviin.

— Tulossopimuksissa toiminnalle asetettavat tavoitteet ja voimavarat ovat yhteydessä toisiinsa. Kustannuksia seurataan tulosalueittain.

— Tulossopimuksiin merkitään kaikki eri momenteilta osoitettavat määrärahat.

Tulostavoitteiden seurannan osalta työryhmä ehdottaa toiminnan seurannan sekä erityisesti kustannuslaskennan ja valtuusseurannan kehittämistä.

Opetusministeriö antoi 19.12.2002 Tarmo Lemolalle Advansis Oy:stä selvitysmiehen tehtävän, jonka tavoitteena oli kartoittaa mahdollisuudet ja vaihtoehdot tieteen ja teknologian tutkimuksen institutionaalisten perusrakenteiden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi Suomessa. Tämän pohjalta selvitysmiehen piti tehdä suosituksia, jotka tähtäävät korkeatasoisen tieteen ja teknologian tutkimuksen yksikön tai yksiköiden kehittämiseen maahamme. Lisäksi edellytettiin, että selvityksen tulee sisältää ehdotukset tieteen ja teknologian tutkimusyksikön tai -yksiköiden organisatorisesta sijoituksesta, rahoitustarpeesta ja -menettelyistä ja mahdollisten rahoittajatahojen roolista sekä toimenpiteiden aikataulusta.

Selvitysmiehen 26.3.2003 valmistuneessa raportissa (Tieteen ja teknologian tutkimuksen perusra-

kenteiden vahvistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:5) todetaan, että yleinen tieteen ja teknologian merkityksen lisääntyminen, tiede- ja teknologiapolitiikan kasvavat vaatimukset ja Suomen täysipainoinen osallistuminen EU:n käynnistämään ja tukemaan tieteen ja teknologian tutkimukseen sekä EU:n tiede- ja teknologiapolitiikan kehittämiseen edellyttävät, että Suomessa luodaan nykyistä paremmat puitteet tutkimustoiminnan jatkuvuudelle, syvällisen asiantuntemuksen kehittymiselle sekä tutkimuspalvelujen saatavuuden paranemiselle.

Selvityksen mukaan Suomeen tarvitaan tieteen ja teknologian tutkimukseen erikoistuva, alan tutkimusta ammattimaisesti tekevä tutkimusyksikkö. Perusvaihtoehtoja on kaksi: Yksikkö rakennetaan nykyisen toiminnan pohjalta jonkin yliopiston yhteyteen tai perustetaan uusi tieteen ja teknologian tutkimuksen instituutti. Nykyisistä yliopistoista parhaat valmiudet tieteen ja teknologian tutkimuksen yksikön perustamiseen on Tampereen yliopistolla, Teknillisellä korkeakoululla ja Helsingin yliopistolla. Selvitysmiehen mielestä on perusteltua, että asiaa valmistellaan opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen yhteistyönä.

Eduskunnan valiokuntien kannanottoja

Eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunnossa (SiVL 8/2002 vp — HE 132/2002 vp) hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2003 todetaan muun ohella, että Suomessa tieteellinen tutkimus nähtiin 1990-luvulla keskeiseksi osaksi rakennettaessa tietoon ja osaamiseen perustuvaa yhteiskuntaa. Suomalainen tiedejärjestelmä on ollut kansainvälisestikin vertaillen erittäin tuloksellista ja kilpailukykyistä. Suuri merkitys oli v. 1997—99 toteutetulla tutkimusrahoituksen lisäysohjelmalla. Se myös osoitti, että hyvin kohdennetut julkiset tutkimus- ja kehittämisinvestoinnit lisäävät vastaavasti yksityisen sektorin tutkimuspanostusta, nopeuttavat talouden kasvua ja parantavat elinkeinoelämän kilpailukykyä. Yksityissektorin tutkimuspanoksen kasvaessa julkisen rahoituksen osuus koko tutkimusrahoituksesta on pienentynyt alle kolmasosan tavoitteesta ja myös julkisen rahoituksen bruttokansantuoteosuus on pienentynyt hieman 1997 huipputasosta.

Sivistysvaliokunta toteaa edelleen, että OECD:n selvitysten mukaan julkinen rahoitus kannustaa yrityksiä lisäämään tutkimus- ja kehittämistoimintaansa. Julkisen rahoituksen kannustavuus on suurimmillaan 10—15 %:n tasolla yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnasta. OECD:n keskiarvo on käytettävissä olevien tilastojen mukaan 8,3 %, kun sama luku Suomessa on n. 4 % (Nokia mukaan lukien). Nämä luvut sisältävät vain avustusmuotoisen rahoituksen. Sen lisäksi useimmissa maissa on käytössä myös tutkimus- ja kehittämistoimintaa suosivia verohelpotuksia sekä pääomalainoja. Suomessa ei tutkimus- ja kehittämistoimintaan kannustavia verohelpotuksia ole käytössä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esim. v. 2001 valtion osoittama teknologiarahoitus pk-yritysten tuotekehityshankkeisiin maksaa itsensä takaisin valtiolle 2—3 vuodessa ja tulee kymmenkertaisena takaisin 5—8 vuodessa. Valiokunta painottaa lisäksi sitä, että myös pk-yritysten tuotekehityshankkeet edellyttävät osaamisperustasta huolehtimista. Sen vuoksi tutkimusrahoitusta on välttämätöntä kehittää kokonaisuutena siten, että panostukset koulutukseen, perustutkimukseen, soveltavaan tutkimukseen, tuotekehitykseen ja kansainvälistymiseen ovat tasapainossa.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä tutkimusrahoituksen vahvistamista edelleen. Pidemmällä aikavälillä julkisen rahoituksen nykyinen taso ei riitä. Valtion tulee johdonmukaisesti vahvistaa julkisen rahoituksen osuutta, jotta Suomi voi tulevaisuudessakin olla maailman kärjessä tutkimuksen ja innovaatioiden alueella.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta toteaa lausunnossaan (TuVL 2/2002 vp — K 3/2002 vp) hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2001 mm., että ennakkoarvioiden mukaan tutkimus- ja kehitystoiminnan julkisen rahoituksen osuus on v. 2002 laskenut jo n. 27—28 %:iin. Tämä on OECD-maiden joukossa jo hyvin alhainen osuus. Keskeiset tutkimus- ja kehitystyön rahoittajat — Suomen Akatemia ja Teknologian kehittämiskeskus — ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota niihin etuihin, joita julkisen rahoituksen tasainen kehittäminen synnyttää sekä laadussa, tutkimusjärjestelmän kestävyydessä että vaikuttavuudessa.

Tulevaisuusvaliokunta katsoo myös, että Suomella ei ole varaa pitää välivuosia tutkimus- ja kehitystyön rahoituksessa. Korkeatasoisten asiantuntijoiden puute voi estää lähivuosina olennaisten tuotannollisten ja kehitysinvestointien teon Suomessa ja johtaa toiminnan siirtymiseen muihin maihin.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Suomen 1990-luvun lamavuosien jälkeiseen myönteiseen taloudelliseen kehitykseen ovat vaikuttaneet merkittävästi investoinnit perustutkimukseen, soveltavaan tutkimukseen ja korkean tason koulutukseen. Vuonna 2002 maamme tutkimus- ja kehittämistoiminnan menojen osuus bkt:sta oli 3,47 %, josta julkisen rahoituksen bkt-osuus OECD:n tilastojen mukaan lähes 1 %. OECD:n tilastojen mukaan maamme tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot suhteessa bkt:een ovat Ruotsin jälkeen maailman toiseksi suurimmat. Tutkimus- ja kehittämismenojen 1990-luvun loppuvuosina tapahtunut kasvu johtui pääosin yrityssektorin, erityisesti sähköteknisen teollisuuden kasvusta ja tuotekehitysmenojen lisääntymisestä. Tutkimuksella tuotettua uutta tietoa ja koulutuksella hankittua osaamispääomaa on onnistuttu hyödyntämään tehokkaasti erityisesti informaatioteknologiassa, jonka kehitys on maassamme ollut ripeää.

Vaikka maamme julkisen tutkimusrahoituksen taso on ollut melko hyvä, on sen suhteellinen osuus tutkimus- ja kehitystoiminnan kokonaisrahoituksesta laskenut. Vuonna 1993 julkisen rahoituksen osuus oli 42 % ja yksityisen sektorin 58 % kokonaisrahoituksesta. Vuonna 2002 vastaavat rahoitusosuudet olivat 29 % ja 71 %. Valtiontilintarkastajat pitävät Suomen Akatemian ja Teknologian kehittämiskeskuksen huolta julkisen tutkimusrahoituksen riittävyydestä perusteltuna. Valtiontilintarkastajien mielestä osaamisen kehittäminen, tutkimuksen laadusta huolehtiminen, uusien innovaatioiden tuottaminen ja kansainvälisessä kehityksessä mukana pysyminen edellyttävät määrätietoista julkisen rahoituksen panostusta tutkimukseen ja myös tutkijakoulutukseen. Julkisen rahoituksen merkitystä korostaa vielä se, että se kannustaa yrityksiä lisäämään niiden omaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Akatemian tutkimusrahoitukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että Akatemia huolehtii jatkuvasti oman toimintansa tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Toimintansa kehittämisessä Akatemian on syytä hyödyntää mahdollisimman hyvin itse Akatemiaan kohdistuneita arviointeja ja myös niiden tieteenalojen arviointeja, joita Akatemian rahoituksella tuetaan. Akatemian toiminnan tehostamisessa on tärkeää kiinnittää huomiota tulosohjauksen ja sitä palvelevien valtuusseuranta- ja kustannuslaskentajärjestelmien kehittämiseen. Monipuolisella ja luotettavalla seurantatiedolla luodaan myös edellytyksiä tutkimustoiminnan tuloksellisuuden arvioinnille.

Maassamme on viime vuosina tuettu keskeisesti sellaista tutkimus- ja kehittämistoimintaa, joka palvelee tuotanto- ja talouselämää ja jonka tuottamia innovaatioita voidaan tehokkaasti hyödyntää kaupallisesti. Sellaisen tutkimustoiminnan, esim. yhteiskuntatieteellisen ja humanistisen, jonka tulosten kaupallisia ja taloudellisia hyödyntämismahdollisuuksia ei nähdä merkittävinä ainakaan lyhyellä ajalla, tukemiseen on kiinnitetty vähemmän huomiota. Valtiontilintarkastajien mielestä tällaiseen tutkimukseen tulee varata riittävä rahoitus, koska kyseisellä tutkimuksella kehitetään kansallista sivistysperintöä ja identiteettiä sekä luodaan perustaa henkiselle ja kulttuuriselle kasvulle. Mainittujen seikkojen edistämisellä palvellaan pitkällä tähtäyksellä maamme taloudellista kehitystä ja vaalitaan monia muitakin kansallisia etujamme.

Akatemian tehtäviin kuuluu myös naisten ja nuorten tutkijoiden uran edistäminen. Tätä tehtävää toteutetaan tutkijakoulujärjestelmällä ja erilaisin tutkimuksen rahoitusmuodoin. Yliopistojen piirissä toteutettavissa Akatemian ja useiden muidenkin tahojen rahoittamissa tutkimusprojekteissa nuoret tutkijat työskentelevät useimmiten eripituisissa määräaikaisissa palvelussuhteissa. Määräaikaisten tehtävien päättyessä kaikki tutkijat eivät onnistu saamaan välittömästi uusia tehtäviä ja näin kyseiset tutkijat kohtaavat ns. pätkätyöongelmia. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että nuorten tutkijoiden asemaa ns. pätkätyöläisinä pohdittaisiin laajemminkin, jottei tutkimustoiminta menettäisi kyvykkäitä ja päteviä nuoria tutkijoita muihin tehtäviin.

Valtiontilintarkastajien mielestä Suomen Akatemian ja yliopistojen virkajärjestelmiä tulee kehittää ja sovittaa yhteen niin, että ne muodostaisivat toimivan kokonaisuuden, joka mahdollistaa joustavan siirtymisen tutkijankoulutuksen kautta projektitutkijaksi ja edelleen post doc -tutkijaksi joko Suomen Akatemian tai yliopiston virkajärjestelmien kautta. Yliopistojen ja Suomen Akatemian virkarakenteiden tulisi myös tukea nykyistä paremmin tutkijanuraa sen eri vaiheissa, sillä tutkijoiden urakehitys on edelleen liian hidasta.

Yliopistojen tulosohjausjärjestelmä

Suomen julkishallintoa on kehitetty OECD-maissa yleisesti 1980—1990-luvulla käynnistyneiden linjausten mukaisesti. Johtamisedellytyksiä on parannettu ja säädöksiä, normeja ja yksityiskohtaista budjettiohjausta on purettu. Toimintaa on tehostettu tulosohjauksella tiivistämällä tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien voimavarojen yhteyttä. Myös toiminnan laatuun on kiinnitetty huomiota ja arviointia sekä seurantajärjestelmiä on kehitetty. Valtion keskushallintohankkeessa tehtyjen selvitysten perusteella tulosohjauksen kehittämisessä on keskityttävä tulosvastuuajattelun vahvistamiseen ja ministeriöiden tulosohjausroolin terävöittämiseen.

Opetusministeriön ja yliopistojen välistä ohjausta on kehitetty 1990-luvulla valtionhallinnon yleistä kehitystä seuraten tulostavoitteilla ohjaamisen suuntaan. Yliopistojen autonomiaa on vahvistettu säädös- ja budjettiohjausta väljentämällä. Yliopistojen sisäisten hallintosääntöjen muutoksilla päätösvaltaa on edelleen siirretty hallituksilta rehtoreille ja tiedekunnille sekä tiedekunnissa dekaaneille. Tulosjohtamista täydentämään on yliopistoissa otettu käyttöön myös laatu- ja prosessijohtamiseen liittyviä menetelmiä.

Nykyinen tulosohjausjärjestelmä

Opetusministeriön mukaan opetusministeriön ja yliopistojen välisen ohjausjärjestelmän keskeiset osat ovat määräraha-, säädös- ja informaatio-ohjaus. Toimeenpanon kannalta tärkeitä ovat opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset ja seurantajärjestelmät.

Tavoitteiden asettaminen

Opetusministeriön mukaan tulosohjauksella ja tavoitteiden asettamisella pyritään edistämään niitä keskeisiä tavoitteita, joita koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiselle on asetettu hallitusohjelmassa, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa, opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa sekä muissa strategisissa erillisohjelmissa. Yliopistojen tulosohjauksen kehittämisen ja tavoitteiden asettamisen yleisenä lähtökohtana on sopimuskaudella 2001—2003 ollut:

— turvata toimintaedellytykset alueellisesti kattavalle yliopistolaitokselle

— strateginen ohjaus, jossa korostetaan arvioinnin roolia toiminnan kehittämisessä

— tukea yliopistojen strategioita ja profiloitumista

— yliopistojen toiminnan korkea laatu, vahvistunut yhteiskunnallinen ja alueellinen vaikuttavuus sekä toiminnan taloudellisuus ja tuottavuus.

Opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa sovitaan määrällisistä ja laadullista tavoitteista, tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavista voimavaroista, tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista sekä toiminnan edelleen kehittämisestä. Kauden 2001—2003 tulossopimuksissa määrällisiä tavoitteita on asetettu ylemmille korkeakoulututkinnoille, tohtorin tutkinnoille, kansainväliselle opiskelijavaihdolle, avoimen yliopisto-opetuksen laskennallisille kokovuotisille opiskelijapaikoille sekä avoimen yliopisto-opetuksen väylän kautta tutkinto-opiskeluun siirtyville. Tutkintotavoitteet on asetettu koulutusaloittain.

Yliopistojen tulostavoitteet on asetettu kolmivuotiskaudelle. Välivuosina tavoitteet vahvistetaan ja sovitaan tulevan vuoden resursseista. Tulosohjausprosessin aikana tuotetaan lisäksi seurantaaineisto, joka yhdessä valtioneuvoston strategisten painotusten kanssa muodostaa pohjan seuraavan tulossopimuskauden tavoitteille.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa määritellään pitkän aikavälin tavoitteet yliopistoissa suoritettaville tutkinnoille. Opetusministeriö on tältä pohjalta määritellyt toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuotuiset tutkintotavoitteet ja menokehykset varsinaisen budjettirahoituksen osalta. Yliopistojen esitykset ylittävät runsaasti nämä tavoitteet samanaikaisesti. Samalla yliopistot ovat olleet huolissaan tutkintojen laadusta. Huhtikuussa 2003 käydyissä tulosneuvotteluissa yliopistot kuitenkin totesivat, ettei laatu ainakaan omassa yliopistossa ole laskenut ja omia laadunvarmistusjärjestelmiä ollaan kehittämässä.

Opetusministeriön mukaan se ei ole hyväksynyt yliopistojen tutkintotavoite-esityksiä sellaisenaan, vaan pyrkimyksenä ovat olleet mahdollisimman realistiset tavoitteet. Opetusministeriön aiemmin asettamiin tavoitteisiin useimmat yliopistoista ovat jo päässeet. Opetusministeriön puolelta koulutuslaajennuksiin on suhtauduttu pidättyvästi ja kannustettu näiden yhteydessä rakenteelliseen kehittämiseen. Yliopistot pystyvät kuitenkin päättämään autonomiansa puitteissa aloituspaikoistaan ja tältä osin opetusministeriön ohjausmahdollisuudet ovat rajalliset. Tutkintotavoitteiden kasvamiseen on vaikuttanut lähinnä tavoite läpäisyn parantamiseen ja aiemmin tehdyt valtakunnallisiin ohjelmiin liittyneet pysyvän koulutuksen laajennukset. Opetusministeriön tavoitteena on tutkintotavoitteiden kautta turvata työelämän ja alueiden tarpeet, tehos-

taa koulutuksen läpäisyä ja ottaa huomioon yliopistojen koulutuksen laajuus rahoituslähteestä riippumatta ja ottaa kuitenkin samalla huomioon valtakunnallisen korkeakoulupolitiikan linjaukset toiminnan laadusta. Ministeriön mielestä toiminnan tuloksellisuus tulee puolestaan otettua huomioon tutkintototeutumien kautta.

Tulosohjaus ja rahoitusjärjestelmä

Yliopistojen perusrahoitus muodostuu laskennallisen mallin perusteella. Perusrahoitusta täydentävät valtakunnallisten ja alueellisten tehtävien rahoitus, hankerahoitus sekä tuloksellisuusrahoitus. Valtakunnallisten ohjelmien lisäksi valtakunnallista rahoitusta on sopimuskaudella myönnetty erillisten valtakunnallisten tehtävien, alueellisten kehittämiskeskusten, yhteiskunnallisen palvelutoiminnan, verkostojen sekä taiteellisen toiminnan perusteella. Hankerahoituksella on tuettu sopimuskaudella lähinnä koulutuspoliittisesti ja yliopistojen profiloitumisen kannalta keskeisiä hankkeita.

Tuloksellisuusrahoitus on määräytynyt tuloksellisuuskriteereiden perusteella. Näitä ovat tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laatu (tutkimuksen huippuyksiköt, Suomen Akatemian rahoitus, muu ulkopuolinen tutkimusrahoitus ja taiteellisen toiminnan huippuyksiköt), koulutuksen laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus (koulutuksen laatuyksiköt, aikuiskoulutuksen laatuyliopistot, opintojen kulku sekä työllistyminen) sekä yliopistokohtaiseen arvioon perustuva tuloksellisuusrahoitus. Tulossopimuskaudella 2001—2003 tavoitteena on ollut suunnata rahoitusta mahdollisimman paljon perusrahoitukseen.

Tulosohjausprosessi

Tulossopimusmenettely ja siihen liittyvä tulostavoitteiden asettaminen käynnistyy kehysvalmistelun jälkeen kesäkuussa (n. 1,5 v ennen sopimuskauden alkua), kun ministeriö lähettää yliopistoille tulossopimusten valmisteluohjeet, joista ilmenevät mm. painopistealueet sekä käytännön ohjeet tulossopimusprosessin läpiviemiseksi. Osana tulosohjausta opetusministeriön ja yliopistojen välillä pidetään valmistelevia seminaareja ja muita tilaisuuksia ennen varsinaisia tulossopimusneuvotteluja. Yliopistot lähettävät tulossopimusaineistot opetusministeriöön helmikuussa. Samaan aikaan valmistuvat myös KOTA-tietokannan tiedot tulossopimusvalmisteluja varten. Maaliskuussa ennen varsinaisia tulosneuvotteluja opetusministeriö lähettää sopimusluonnoksen yliopistoille. Yliopistot antavat siitä palautteensa ministeriölle vielä ennen varsinaisia tulosneuvotteluja. Tulosneuvottelut käydään huhtikuussa. Tulossopimukset lähtevät allekirjoitettavaksi yliopistoille, kun eduskunta on hyväksynyt ko. vuoden talousarvion.

Seuranta ja tilivelvollisuus

Opetusministeriön ja yliopistojen välisessä tulosohjausmenettelyssä tulosseuranta toteutetaan pääosin tilinpäätöksen ja KOTA-tietokannan avulla. Tilinpäätös koostuu yliopistojen tilinpäätöslaskelmista ja niiden liitteenä annettavista tiedoista sekä toimintakertomuksesta, jonka yliopistot laativat vuosittain varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä.

Yliopistojen toimintakertomukset sisältävät toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tunnuslukuineen ja vertailut tulostavoitteisiin. Toimintakertomuksen on edellytetty sisältävän tilinpäätöksen laskelmien tarkastelun, mikä edesauttaa johtopäätösten tekemistä yliopistojen toiminnan tuloksellisuuden ja talouden kehityssuunnista.

Yliopistojen saadessa varoja toimintaansa sekä valtion talousarvion kautta että yliopiston ulkopuolisista rahoituslähteistä sille muodostuu vastuu varojen käytöstä. Tätä vastuuta kutsutaan tilivelvollisuudeksi. Tämän vastuukäsitteen määrittelyä ja sisältöä ovat Jaana Latvanen ja Salme Näsi käsitelleet vireillä olevassa tutkimuksessaan Yliopistojen kasvu sekä rahoitus- ja menorakenteiden muutokset 1990-luvulla. Tutkimuksen mukaan tilivelvollisuus on ilmeisen moniulotteinen ja vaikeaselkoinen käsite, jonka merkitys vaihtelee eri kulttuureissa. Tutkijoiden mukaan tilivelvollisuus tarkoittaa suppeassa merkityksessä huolenpitoa huostaan uskotuista varoista ja laajemmassa merkityksessä vastuuta ja velvollisuutta tehdä tiliä myös itse tilivelvollisen toiminnasta ja aikaansaannoksista.

Tutkimuksen mukaan toiminnan tuloksia, taloudellisuutta ja tuottavuutta koskeva tilivelvollisuus menee usein ja erityisesti julkisen hallinnon organisaatioissa, joissa toiminnan tulos ei ole niin selkeä menestyksen mittari kuin se on yrityssektorilla, laskentatoimen rekisteröinti- ja raportointitehtävien ulkopuolelle. Tilivelvollisuus ei toteudu pelkällä tilinpäätösinformaatiolla ja selonteolla siitä, miten varoja on hoidettu, rahaa saatu sekä käytetty ja missä muodossa varat ovat tilinpäätöshetkellä. Talouden ja toiminnan tilivelvollisuuden toteutumiseksi raportoinnin tulee tuottaa tietoa tilinpäätösinformaation lisäksi myös organisaation toiminnasta.

Ministeriö arvioi ja analysoi omalta osaltaan yliopistojen toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista kaikkien em. seuranta-aineistojen pohjalta. Opetusministeriö hyödyntää yliopistojen tilinpää-

töksiä yliopistoille tulosneuvottelujen yhteydessä annettavassa suullisessa palautteessa sekä laatiessaan hallinnonalan toimintakertomusta ja muita seuranta-asiakirjoja. Vuonna 2002 opetusministeriö antoi ensimmäisen kerran yliopistoille myös kirjallisen palautteen mm. yliopistojen tavoitteiden toteutumisesta ja strategisista kysymyksistä.

Tulosohjauksesta saadut kokemukset ja järjestelmän kehittämistarpeet

Yliopistojen toimintaympäristössä on tapahtunut viime vuosina muutoksia, jotka ovat edellyttäneet tulosohjausjärjestelmän uudelleentarkastelua. Näitä muutostekijöitä ovat mm. julkisen sektorin ohjausjärjestelmän muutokset, yliopistojen tehtävien laajentuminen erityisesti yhteiskunnallisen palvelutehtävän osalta, koulutuskysyntään kohdistuneiden muutosten, lähinnä laajentumistarpeiden vaatimukset, ulkopuolisen rahoituksen kasvu ja sen vaikutukset yliopistojen toimintaan ja ohjausjärjestelmään, arvioinnin merkityksen kasvaminen sekä kansainvälistymisen tuomat haasteet.

Yliopistojen tulosohjausjärjestelmän kehittämistyöhön liittyen on professori Höltän johdolla toteutettu erillinen yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin arviointihanke. Hankkeesta laaditussa selvityksessä tuodaan esiin muun ohella, että ohjaus on ainakin välillisesti lisännyt tutkintomääriä sekä vaikuttanut yliopistojen kansainvälistymiseen ja tutkimuksen laadun paranemiseen.

Opetusministeriön mukaan selvityksen pohjalta voidaan todeta, että yliopistojen strateginen ote toiminnan kehittämisessä on yleisesti ottaen parantunut. Tulosohjaukseen liittyvä tavoitteenasettelu on tehostanut yliopistojen toimintaa. Yliopistot ovat määritelleet yliopistostrategioissaan aiempaa konkreettisemmin tehtäviään yliopistokentässä. Useissa yliopistoissa johtamisen tueksi on luotu säännölliset sisäiset tulosneuvottelujärjestelmät, joissa sovitaan yksiköiden tavoitteista ja resursseista. Yliopistojen sisäiset tulosneuvottelut auttavat osaltaan yliopistoyhteisön sitouttamisessa ministeriön kanssa tehtäviin tulossopimuksiin. Pääosa ministeriön kanssa sovituista tavoitteista on viety yliopistoissa vielä konkreettisemmalle tasolle.

Höltän selvityksen mukaan tulosohjauksen ja siihen liittyvien sopimuskäytäntöjen kautta yliopistoja on voitu kehittää yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Tulosohjauksen ja rahoitusmallin nähtiin vaikuttaneen myös akateemisen yhteisön arvoihin. Osa yliopistoista katsoi ohjauselementin suunnanneen liiaksi toimintayksiköiden päätöksentekoa. Positiivisena nähtiin mm. opiskelijoiden aiempaa parempi huomiointi, kustannus- ja tulostietoisuuden lisääntyminen sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja strategisen kehittämisen korostuminen. Yhteisöllisyyden ylläpitäminen on tosin vaikeutunut kilpailun lisääntyessä. Hallinnollisen työn nähtiin lisääntyneen erityisesti seurantaan liittyvien velvoitteiden kautta. Tulosohjausjärjestelmä edellyttääkin ympärivuotisesti huomattavia henkilö- ja taloudellisia resursseja yliopistoissa.

Selvityksessä nousi esille myös tulosohjausjärjestelmään ja rahoitusmalliin liittyviä kehittämistarpeita. Yliopistojen edustajat esittivät kuitenkin hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan kehittämisen tulisi johtaa. Kehittämistarpeet liittyivät erityisesti ohjausjärjestelmän joustavuuden ja reagoivuuden lisäämiseen sekä yliopistojen autonomian vahvistamiseen.

Kehittämisen näkökulmasta yliopistojen tulosohjauksen ja rahoitusmallin perusrakenne on pääosin toimiva, sillä se mahdollistaa perustehtäville asetettujen tavoitteiden toteuttamisen sekä koulutus- ja tutkimuspoliittisesti merkittävien valtakunnallisten hankkeiden hoitamisen. Yliopistot korostavat, että kehittämisen lähtökohtana tulee olla dynaaminen rahoitusmalli, joka selkeästi tukee yliopistojen strategista toimintaa. Yliopistojen autonomiaa tulee lisätä erityisesti perusrahoituksen osuutta kasvattamalla. Tämän nähdään edellyttävän rahoituskehyksen kasvattamista nykyisestä. Lisäksi rahoitusmallin elementtien välistä suhdetta tulee arvioida uudelleen esim. siten, että valtakunnallisen rahoituksen määrää supistetaan ja siirretään vapautuvia voimavaroja perusrahoitukseen. Toisaalta valtakunnallisen rahoituksen merkitystä rahoitusmallissa pidetään korkeakoulupoliittisten tavoitteiden ja prioriteettien asettamisen kannalta edelleen välttämättömänä.

Rahoitusmallin eri osioihin ja näiden rakenteeseen yliopistot olivat verrattain tyytyväisiä. Laskennallisen mallin osalta tutkintotavoitteiden ja toteutumisen elementit ovat mallissa perusteltuja. Sen sijaan laatutekijä tulisi saada malliin entistä voimallisemmin mukaan. Tällaiseksi vaihtoehdoksi nähtiin mm. se, että tutkimuksen laadun ja arviointien hyödyntäminen kytkettäisiin tiukemmin osaksi rahoitusmallia. Esiin nousi kuitenkin valtionohjauksen ja akateemisen yhteisön ohjauksen yhteensovittamisen ongelma. Kansallista arviointijärjestelmää luotaessa laadun arviointi ja säätely haluttiin jättää nimenomaisesti akateemisen yhteisön autonomian piiriin kuuluvaksi, samalla kun ministeriö suoraa valtionohjausta käyttävänä instituutiona on keskittynyt ennen muuta määrälliseen säätelyyn.

Koulutuksen ja tutkimuksen välistä tasapainoa pidettiin yleisesti ottaen mallissa hyvänä, ja rahoi-

tusmallin katsottiin korostavan humboldtilaista opetuksen ja tutkimuksen yhteyttä ja yliopistojen erityislaatuisuutta yhteiskunnassa. Laajuustekijää pidettiin nykyisen mallin kannalta välttämättömänä mutta useissa tapauksissa ongelmallisena erityisesti siksi, että laajuustekijän avulla tuetaan ennen kaikkea vallitsevan tilanteen ylläpitämistä. Tutkintojärjestelmässä tapahtuvat muutokset, kuten alemman tutkinnon asema, nähtiin niin keskeisinä, että ne on otettava huomioon ohjausjärjestelmää ja laskennallista mallia kehitettäessä.

Yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvat ongelmat nousivat Höltän selvityksessä voimakkaasti esille erityisesti valtionohjauksen ja markkinaohjauksen yhteensovittamisen näkökulmasta. Ongelmat liittyvät mm. vuokranmääräytymisperusteiden ja vuokrien huomioonottamiseen määrärahoissa, investointien rahoitustapaan ja sen vuokravaikutuksiin yliopistoissa, rakennusvarallisuuden käsittelyyn Senaatti-kiinteistöjen sisällä sekä investointien ohjauksen toimivuuteen. Myös korkeakoulujen kehittämisestä annetun lain (1052/1986) 3 §:n muuttamisen yhteydessä eduskunta edellytti hallitukselta selvitystä yliopistojen tilakustannuksista aiheutuvista ongelmista. Opetusministeriö kutsui asian selvitysmieheksi tutkimuspäällikkö Pekka Pajakkalan, joka luovutti esityksenä opetusministeriölle toukokuussa 2002.

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet kertomuksessaan vuodelta 2000 (s. 110—119) huomiota valtion kiinteistölaitoksen tarkastelun yhteydessä myös yliopistojen tilakustannusten ongelmiin. Valtiontilintarkastajat edellyttivät kannanotossaan mm. sen selvittämistä, miten yliopistojen toiminnan rahoitus turvataan vuokrankorotusten jatkuessa. Valtiontilintarkastajien kannanoton jälkeen yliopistojen tilakustannusten ongelmien ratkomisessa on tapahtunut edistystä.

Opetusministeriön mukaan yksi selkeimmin selvitysmiehen raportissa esille nousseista kehittämistarpeista oli yliopistojen alueellisen tehtävän ja yhteiskunnallisen palvelutehtävän nykyistä vahvempi asema rahoitusmallissa. Yliopistot katsoivat, etteivät asetetut tavoitteet ja rahoitusmalli kata yliopistojen koko toimintaa, mistä kärsii ulkopuolelle jäävä toiminta.

Yliopistot näkivät ulkopuolisen rahoituksen pääasiassa tukevan yliopiston perustehtäviä. Lisääntyvä ulkopuolinen rahoitus kuitenkin edellyttää selkeitä pelisääntöjä ja tarvittaessa lainsäädännön tarkistuksia, jotta toiminta tältä osin on yliopistojen kannalta joustavaa ja kannustavaa. Kartoituksen pohjalta kävi lisäksi ilmi, että yliopistojen sisäisessä toiminnassa on ulkopuolisen rahoituksen osalta jäykkyyttä, mikä estää joustavien toimintatapojen toteuttamisen. Tällaisia olivat mm. hitaasti muuttuvat ajattelutavat yliopistojen sisällä ja epätarkka rajankäynti perustehtävien ja palvelutehtävien välillä. Rahoittajatahoilla on myös osin toisistaan poikkeavia tavoitteita, mikä monimutkaistaa yliopistoihin kohdistuvaa ohjausta.

Selvityksen mukaan yliopistot kokivat verkostot pääosin välttämättöminä ja tarpeellisina, ja niiden katsottiin lisäävän joustavaa toimintaa yliopistojen välillä. Osa yliopistoista kuitenkin suhtautui varauksellisesti niiden toimivuuteen käytännössä. Parhaiten nähtiin toimivan yliopistojen aloitteesta organisoituneet verkostot. Osa yliopistoista katsoi, ettei rahoitusmalli tue yhteistyömuotojen syntymistä yliopistojen välille.

Arviointitoiminnan merkitys tulosohjauksessa

Opetusministeriön mukaan Suomessa arviointitoiminnan kehittämisen lähtökohtana on ollut, että arvioinnin tuloksilla ja määrärahatasolla ei etenkään koulutuksen osalta ole merkittävää yhteyttä. Arvioinnin tarkoitus on toiminnan laadun kehittäminen, ja päävastuu arviointien hyödyntämisestä tässä suhteessa kuuluu yliopistoille. Arviointitiedolla on merkitystä myös seurantatietona sellaisen toiminnan osalta, jolle ei ole voitu asettaa mitattavissa olevia tavoitteita.

Yliopistoja avustaa koulutuksen ja muun toiminnan arvioinnissa Korkeakoulujen arviointineuvosto. Tutkimustoiminnan arvioinnista vastaa Suomen Akatemia, joka myös toteuttaa joka kolmas vuosi laajan Tieteen tila ja taso -arvioinnin. Useimpiin arviointeihin on itsearvioinnin lisäksi liittynyt kansainvälinen vertaisarviointi. Muutamat yliopistot ovat myös osallistuneet erilaisiin kansainvälisiin arviointeihin, joiden tavoitteena on ollut saada tietyn alan kansainvälinen laatuhyväksyntä. Näitä ovat olleet esimerkiksi kauppakorkeakoulujen EQUIS-arvioinnit.

Arviointi on juurtunut suomalaisiin yliopistoihin, ja toiminnan laatuun ja sen todentamiseen kiinnitetään huomiota enemmän kuin koskaan. Yliopistot ovat luoneet omia sisäisiä laadunvarmistusjärjestelmiään ja niiden kehitystyö jatkuu.

Arviointien vaikuttavuutta ja hyödyntämistä koskevat selvitykset ja yliopistojen toimintakertomukset osoittavat, että arviointien tulosten hyödyntäminen päätöksenteossa on ollut kuitenkin odotettua vähäisempää. Arviointiprosessit eivät myöskään kaikissa tapauksissa ole johtaneet systemaattiseen itsearviointiin, mikä olisi arvioinnin hyödyntämisen kannalta toivottavaa. Yliopistoissa on jossain määrin havaittavissa arviointiväsymystä, sillä muu-

taman viime vuoden aikana on suoritettu lukuisia arviointeja.

Kun yliopistojen ohjausta kehitetään entistä enemmän yliopistojen autonomiaa tukevaksi, on opetusministeriön mielestä ollut perusteltua lähteä edelleenkin siitä, ettei arviointien tuloksia kytketä nykyistä suoremmin määrärahojen tasoon. Sen sijaan arviointien tulosten hyödyntämisen tulisi olla keskeisemmällä sijalla opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulosneuvotteluissa. Tulosneuvotteluissa yliopistot voisivat nostaa esiin keskeisinä pitämänsä arvioinnin tulokset ja raportoida niistä toimenpiteistä, joihin on tulosten johdosta ryhdytty.

Yliopistojen johto on katsonut, ettei laatujärjestelmien kehittämisessä tarvita yksityiskohtaista valtakunnallista ohjausta. Kehittämisen tulisi tapahtua pääasiassa yliopistojen omasta toimesta.

Opetusministeriö on maaliskuussa 2003 päättänyt ministeriön ja yliopistojen välisen tulosohjausjärjestelmän kehittämisestä ja toimintamenorahoituksen muodostumisperusteista sopimuskaudelle 2004—2006. Tavoitteenasettelussa on otettu huomioon määrällisten tavoitteiden rinnalla aiempaa korostetummin myös laadulliset tekijät. Yliopistojen on edellytetty jatkavan kokonaisvaltaisen laatutyön ja sen menetelmien kehittämistä. Tavoitteena on myös täydentävään rahoitukseen liittyvien menettelytapojen, hallinnoinnin ja seurannan korkea taso osana yliopiston laatujärjestelmää. Opetusministeriön mukaan arviointien tuloksia on tarkoitus hyödyntää aiempaa enemmän osana yliopistojen toiminnan laadun kehittämistä. Strategiset kysymykset ovat keskeisesti esillä niin tulosneuvotteluissa kuin yliopistoille annettavassa edellisen vuoden toimintaa koskevassa kirjallisessa palautteessa.

Opetusministeriön mukaan rahoitusmallien kehittämisen lähtökohtana on pidetty jatkuvuuden turvaamista ja vain olennaisten muutostarpeiden sisällyttämistä malliin. Tämän lisäksi tavoitteena on ollut lisätä tavoitteiden ja määrärahojen yhteyttä. Tutkintotavoitteiden ja toteutumien merkitys rahoituksen määräytymisessä on edelleen keskeinen, mutta kuitenkin aiempaa vähäisempi. Rahoitusmallissa on otettu huomioon yliopistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistaminen kohdentamalla rahoitusta yliopistokeskusten koordinointiin ja kehittämiseen, eräisiin tutkintoja tuottamattomiin koulutus- ja tutkimustoimintoihin sekä muuhun alue- ja innovaatiotoimintaan. Tuloksellisuusrahoituksen määrää on lisätty painopisteen ollessa laadullisissa kriteereissä. Yliopistojen osallistumista oman vaikutusalueensa kehittämiseen ja tutkimustulosten hyödyntämiseen ollaan vahvistamassa myös lainsäädännöllä.

Tulosohjausjärjestelmän kehittämistyöryhmän esitysten pohjalta opetusministeriö on käynnistänyt KOTA-järjestelmän kehittämistyön. Ministeriö asetti syyskuussa 2002 asiaa valmistelevan työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa opetusministeriön ja sidosryhmien muutostarpeet nykyisen KOTA-järjestelmän tietosisältöihin, määritellä järjestelmän perusrakenne sekä laatia suunnitelma, jonka perusteella voidaan järjestää kesällä 2003 tarjouskilpailu järjestelmän toteuttamisesta.

Saatuja lausuntoja

Yliopistojen tulosohjauksesta on pyydetty lausunnot seuraavilta yliopistoilta: Helsingin yliopisto, Joensuun yliopisto, Taideteollinen korkeakoulu, Teknillinen korkeakoulu ja Turun yliopisto.

Helsingin yliopisto

Helsingin yliopiston lausunnossa todetaan muun ohella, että tulosohjausjärjestelmän tavoite on ollut hyvä ja osa toimenpiteistäkin oikean suuntaisia. Yliopistojen rahoituksen täytyy perustua mitattaviin suoritteisiin ja toiminnan laatuun. Monitahoinen toiminta on kuitenkin haluttu puristaa ministeriön kannalta kohtalaisen helposti hallittavaan muottiin jättämällä yliopistojen toimintaan liittyviä oleellisia asioita täysin huomiotta. Monelta osin nykyinen ohjausjärjestelmä on siis jäänyt puolitiehen, eikä sitä voi pitää erityisen toimivana.

Nykyinen tulosohjausprosessi sinänsä toimii varsin joustavasti eikä työllistä suhteettomasti. Valmistelu sujuu rutiinilla ja pääosin yhden suunnittelijan toimesta johdon muodostaman tukiryhmän ohjaamana. Suurin työ tehdään hankerahoituksessa. Sen merkitys on kuitenkin varsin pieni, ja viime vuosina hankerahoista merkittävä osa on jouduttu käyttämään uusien tilojen varustamiseen.

Helsingin yliopiston mielestä suurin perusongelma opetusministeriön ja yliopistojen keskinäisissä suhteissa on, että ohjausjärjestelmä ei ole tulosohjausjärjestelmä eikä edes tavoiteohjausjärjestelmä vaan lähinnä kehyksenjakomalli. Yliopistojen rahoituksen kannalta tärkein tekijä on ao. yliopiston osuus tutkintotavoitteista, sekä maisterintutkintojen että tohtorintutkintojen. Koska rahoitusta myönnetään vain tutkintotavoitteeseen asti, ei tavoitteen ylittävä tutkintomäärä tuo lainkaan rahaa. Näin ollen tehokkaasta toiminnasta ei palkita mitenkään. Alle tavoitteensa jäävä yliopisto menettää hieman rahaa tulevina vuosina, kun tutkinnot lasketaan kolmen vuoden keskiarvoina. Tutkintotavoitteet määrää ministeriö varsin yksipuolisesti, vaikka yliopistot saavatkin esittää tarjouksensa ja kommentoida alustavaa jakoa. Yliopistojen tavoite-

tarjoukset ovat selvää huutokauppaa, koska suhteellinen osuus tutkinnoista ratkaisee rahoitustason. Yliopiston kannattaa siis tavoitella mahdollisimman suurta tutkintomäärää, vaikka toteuman tiedettäisiinkin jäävän selvästi pienemmäksi.

Ministeriön päättämät tavoitteet eivät Helsingin yliopiston mielestä perustu alueelliseen koulutustarpeeseen, yliopiston strategiaan, koulutuskapasiteettiin, tutkintojen aiheuttamiin kustannuksiin tai ao. yliopiston aiempiin toteutuneisiin tutkintomääriin. Yliopiston mukaan näyttää siltä, että tavoitteilla halutaan taata jokaiselle yliopistolle riittävästi rahaa suunnilleen nykyisen toiminnan pyörittämiseen. Tavoite on ymmärrettävä, mutta tulosohjausmallissa kovin vähän motivoiva. Helsingin yliopisto on esim. halunnut strategiassaan profiloitua ennen muuta jatkotutkinto- ja tutkimusyliopistoksi, mutta tästä huolimatta sen tohtoritutkintotavoitteiden osuus kokonaismäärästä laskee jokaisessa jaossa ja suurimmat suhteelliset tavoitelisäykset menevät yliopistoille, jotka eivät ole pystyneet toteuttamaan edellisiäkään tavoitteita.

Kolmas selvä ongelma on tulosohjausjärjestelmän keskeisen osan eli rahanjakomallin jatkuva muuttaminen. Yliopistojen on mahdotonta suunnitella toimintaansa, jos kolmen vuoden välein tapahtuu huomattavia resurssien siirtoja yliopistolta toiselle. Mallien tulisi palkita pitkäjänteisestä tuloksellisesta toiminnasta. Tällöin sekä rahoitustaan lisäävät että sitä menettävät yliopistot pystyvät sopeutumaan hiljalleen muuttuvaan tilanteeseen ja toisaalta reagoimaan muutostarpeisiin. Yllättävät, isot voimavaramuutokset tilanteissa, joissa yliopistojen keskinäiset tehokkuus- tai tuloksellisuussuhteet eivät ole muuttuneet, eivät ole kenenkään etu. Helsingin yliopiston mielestä myöskään yliopistojen autonomia ei toteudu erityisen hyvin eikä yksityiskohtainen ohjaus ole viime vuosina ainakaan vähentynyt.

Helsingin yliopiston mielestä tulosohjausjärjestelmän paras puoli lienee vuotuiset keskustelut ministeriön ja kunkin yliopiston kesken. Kun näiden keskustelujen aiheet saadaan vielä hieman aiempaa selvemmin strategiselle tasolle, on niistä huomattava hyöty molemmille osapuolille. Jos näissä vuotuisissa neuvotteluissa olisi nykyistä enemmän taloudellista liikkumavaraa, voitaisiin käydä aitoja keskusteluja panostuksen suuntaamisesta ja strategisista valinnoista yliopistoittain.

Tulosohjausjärjestelmä on puutteineenkin lisännyt selvästi kustannustietoisuutta, ja yliopistoissa ymmärretään nykyisin jo varsin hyvin yhteiskunnan niille asettamia vaatimuksia. Kun rahoitus yliopiston sisälläkin määräytyy tulosten mukaan, ovat ajattelutavat merkittävästi muuttuneet viiden viime vuoden aikana. Yliopistojen laitokset kantavat nykyisin selvästi paremmin huolta opetuksen järjestelyistä ja opiskelijoiden ohjauksesta. Opiskelijoillekin tulisi nyt saada omat vaatimuksensa opiskelun etenemisen osalta.

Tulevaisuutta ajatellen on välttämätöntä saada laatu selkeästi mukaan tulosohjausjärjestelmään, ja tuottavuuden ja taloudellisuuden mittareita täytyy monipuolistaa. Yliopistojen toimintaa ei voi mitata ainoastaan tutkintomäärillä. Aluksi tulisi Helsingin yliopiston mukaan lisätä tuloksellisuusrahan määrää, jolloin hyvästä toiminnasta voidaan palkita. Nyt tulosohjausmallissa varsinaisen tuloksellisuuden mukaan määräytyy vain n. 2 % rahoituksesta. Myöhemmin laatu voitaisiin ottaa kunnolla määrärahojen määräytymisperusteisiin ainakin perusrahoituksen tutkimusosion osalta. Raha tulisi saada lisäyksenä yliopistojen kokonaisrahoitukseen, sillä perusrahoituksesta tinkiminen johtaa vain ojasta allikkoon.

Kokemusta laadun mittaamisesta on saatu kaikissa yliopistoissa. Pääosa arvioinneista on ollut yliopistoista itsestään lähtöisin, mutta myös Korkeakoulujen arviointineuvosto on ollut osassa mukana. Arviointineuvostolla yhdessä yliopistojen kanssa olisi mahdollisuus luoda toimiva arviointijärjestelmä, joka kannustaisi jatkuvaan laadun parantamiseen ja myös arviointien havaintojen hyödyntämiseen.

Joensuun yliopisto

Joensuun yliopiston lausunnon mukaan tulosohjausjärjestelmän käytöstä saadut kokemukset ovat pääsääntöisesti positiivisia. Järjestelmä lisää ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä ja pakottaa yliopistot kohdistamaan toimintansa olennaisiin asioihin mm. opiskelijoiden läpivirtauksen parantamiseen ja keskeyttämisten ehkäisemiseen.

Yliopiston mielestä tulosohjausjärjestelmässä on joitakin vinoutumia, jotka pitäisi oikaista. Ensiksikin laajuustekijän osana käytetään tilakustannuksia, jotka ovat selvästi paikkasidonnaisia. Kuitenkaan muita paikkasidonnaisia kustannuksia lisääviä tekijöitä ei oteta huomioon, mm. toimimista kaukana keskuksista tai kahdella kampuksella. Joensuun yliopiston selvitysten mukaan viimeksi mainittu tekijä nostaa kustannuksia n. 15 %:lla. Laajuustekijällä tuetaan näin kasvukeskusten yliopistoja. Toiseksi eräät koulutusalat (mm. humanistinen ja luonnontieteellinen) ovat kustannuksiltaan ja rahoitustarpeeltaan jakaantuneet selvästi kahtia. Tätä kahtiajakoa ei oteta huomioon laskentamallissa. Esimerkiksi Joensuun yliopisto on kes-

kimääräistä kielipainotteisempi humanistisella alalla ja keskimääräistä laboratorioainepainotteisempi luonnontieteellisellä alalla. Yliopisto ei saa kustannusten edellyttämää rahoitusta mallin kautta. Myöskään järjestelmän läpinäkyvyys ei ole vielä ollut kovin hyvä.

Joensuun yliopiston mielestä tulosohjaus ei ole lisännyt hallinnon työtä, mutta se on selvästi lisännyt kustannusvastuuta ja kustannustietoisuutta. Negatiivista tulosohjauksessa on ollut se, että se nostaa tietyt määrälliset asiat liian voimakkaasti esiin.

Tulosohjausmalli on ollut tyypillinen kehyksenjakomalli, eli lopputulos valtion budjetissa pysyy sovittuna riippumatta kehyksen sisällä tapahtuvista toiminnallisista muutoksista. Tulostavoitteiden asettaminen tapahtuu ”tavoitehuutokaupassa”, jossa jokainen yliopisto pyrkii säilyttämään ainakin oman suhteellisen osuutensa. Näin tavoitteet saattavat nousta epärealistisen korkeiksi ilman, että kasvua vastaavaa rahoituslisäystä saadaan.

Tulosohjaukseen liittyvällä tuloksellisuusrahoituksella voidaan Joensuun yliopiston mielestä suunnata yliopistojen toimintaa ja mielenkiintoa yleisiin tärkeisiin asioihin, kuten tutkimuksen korkeaan laatuun, yliopiston vaikuttavuuteen, kansainvälistymiseen jne. Tässä tarkoituksessa tuloksellisuusrahoituksella on suuri merkitys, vaikka sen määrä on vähäinen.

Taideteollinen korkeakoulu

Taideteollinen korkeakoulu on selvittänyt tulosohjauksen kehitystä ja nykytilaa, korkeakoulun tehtäviä ja toteutumista, hyvän hallintotavan varmistamista sekä opetusministeriön ja yliopiston tulosohjausjärjestelmän ohjaus- ja valvontajärjestelmän toteutumista. Lisäksi asiaa on pohdittu yliopiston sisäisen tulossopimusjärjestelmän näkökulmasta.

Taideteollinen korkeakoulu korostaa tulosohjauksen seurantajärjestelmien kehittämisen tärkeyttä. Yliopistojen hallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen ei sen mielestä ole ollut riittävästi resursseja. Järjestelmien uudistamistarvetta on kaikilla korkeakoulujen hallinnon sektoreilla.

Korkeakoulun mukaan keskeiset tulokset yliopistojen tulosohjausjärjestelmän selvitystyöstä ovat:

— Tulosohjauksen elementtien kehittäminen on tarpeen, jotta ohjausjärjestelmä sisältää kokonaisvaltaisemmin toiminnan tuloksellisuuden, määrärahojen ja niiden käytön, oikean ja riittävän informaation sekä hyvän hallintotavan varmistavat sisäisen valvonnan rakenteet ja aktiiviset valvontamenettelyt. Nykyinen tulosohjausjärjestelmä on kes-kittynyt toiminnan tuloksellisuuden ja hyvän hallintotavan arvioinnin ja varmistamisen (tilivelvollisuus) sijasta vuosittain toistuvaan suunnitteluun.

— Ulkopuolinen rahoitus ja sillä tavoiteltavien tulosten merkitys ei ole saanut riittävää painoarvoa tulosohjausjärjestelmässä huolimatta siitä, että tulossopimuksiin sisältyvissä yliopistojen tehtävämäärittelyissä on korostettu aktiivista yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa. Ulkopuolisen rahoituksen hakemisen, käytön, hallinnoinnin sekä mahdollisten innovaatioiden kaupallisen hyödyntämisen menettelytavat ja säännöt eivät ole riittävän kehittyneitä.

— Merkittävä osa ohjaus- ja valvontajärjestelmästä on toiminnan ohjausta, jolloin asianmukaiset prosessit varmistavat toiminnan tuloksellisuutta ja hyvää hallintotapaa. Tulosohjauksella tavoiteltavia vaikutuksia on arvioitava kriittisesti, etenkin mikäli tavoitteena ovat rakenteelliset muutokset toimintatapoihin.

— Tilivelvollisuus toiminnan tuloksellisuudesta ja hyvästä hallintotavasta ei ole toteutunut. Tulosohjauksen ja sen seurantajärjestelmien kehittymättömyys, toiminnan riittämätön ohjaus ja johtaminen eivät mahdollista yliopistojen tulosalueittaisen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisuuden sekä hyvän hallintotavan luotettavaa arviointia.

Korkeakoulun mukaan opetusministeriön ja yliopistojen välisen nykyisen tulosohjausjärjestelmän ja sen eri elementtien ohjausvaikutusta ja toteutumista tulee arvioida kriittisesti ottaen huomioon yliopistojen ja niiden ohjausjärjestelmän kehittämiselle asetetut tavoitteet:

— Varmistaako tulosohjausjärjestelmä strategisen ohjauksen sekä arvioinnin, ja miten niiden vaikuttavuus on mahdollista todentaa?

— Miten tulosohjaus tukee yliopistojen strategioita ja profiloitumista ja miten sen toteutumista arvioidaan?

— Tuottaako tulosohjausjärjestelmä oikeaa ja riittävää arviointitietoa 1. toiminnan ohjauksen ja ohjausvaikutuksen ja 2. tehtävien, tavoitteiden toteutumisen ja toiminnan tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden arvioimiseksi ja varmistamiseksi?

— Miten tulosohjausjärjestelmä arvioi ja varmistaa 1. yliopiston tehtävän toteutumista, 2. laadullisten ja määrällisten tavoitteiden saavuttamista, 3. toiminnan tuloksellisuutta suhteessa voimavaroihin ja 4. toiminnan ja talouden sekä hyvän hallintotavan tulosvastuun toteutumista?

Korkeakoulu kiinnittää huomiota myös siihen, miten ulkopuolinen rahoitus saadaan tukemaan yliopistolle asetettuja tavoitteita samanaikaisesti eri rahoittajien odotukset ja ehdot täyttäen. Ulkopuoli-

sen rahoituksen hakemisen, käytön, hallinnoinnin sekä mahdollisten innovaatioiden kaupallisen hyödyntämisen menettelytavat ja säännöt eivät ole korkeakoulun mielestä riittävän kehittyneitä. Korostetut valtakunnalliset kehittämislinjaukset (yhteiskunnallinen vaikuttavuus, tutkimustulosten hyödyntäminen ja yrittäjyys), tulotavoitteet täydentävälle rahoitukselle, tulo- ja kannattavuustavoitteet maksulliselle toiminnalle sekä yliopiston toimivaltasäännöt muodostavat kuitenkin lähtökohdan kehitystyölle.

Yliopistojen tutkimustoiminta perustuu merkittävästi yhteisrahoitteisiin hankkeisiin. Suomen Akatemian, Tekesin sekä EU-rahoituksen hallinta ja hallinnointi yliopistoissa on osoittanut, että yhteisrahoitteisten tutkimushankkeiden kokonaisvaltainen hallinnointi on puutteellista. Yliopistojen kirjanpito- ja asianhallintajärjestelmät mahdollistaisivat kyllä kokonaisuuksien hallinnan. Olennaisia kysymyksiä ovat: Halutaanko yhteisrahoitteista tutkimustoimintaa hallita ja hallinnoida, ja miten se resursoidaan? Yliopistojen yhteiskunnallinen tehtävä ja sisäisen valvonnan vastuu korostavat yhteisrahoitteiseen tutkimustoimintaan liittyvien ongelmien ratkaisemista.

Laaja-alaiset, voimavaroja yhdistävät ja yhteistyökumppaneita kokoavat tutkimushankkeet edistävät yliopistojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja mahdollistavat tutkimustulosten hyödyntämisen. Kokonaisuuden hallinnointi edellyttää kuitenkin Taideteollisen korkeakoulun mielestä sekä rahoittaja- että toteuttajatahojen yhteistyön tehostamista. Ratkaistavana ovat yhteisrahoitteisten tutkimushankkeiden hakemiseen, päätöksentekoon, rahoitusehtoihin, toteuttamiseen, seurantaan ja valvontaan liittyvät ongelmat. Nykyisellään hankkeiden hallinnointi ja valvonta on puutteellista, heikosti resursoitua ja työllistää merkittävästi tutkimusta suorittavia tutkijoita. Nykyiset käytännöt eivät turvaa tutkimustoiminnan resursointia ja laaja-alaisuutta edistävien yhteisrahoitteisten hankkeiden tuloksellisuutta ja asianmukaista hallinnointia.

Teknillinen korkeakoulu

Teknillinen korkeakoulu korostaa yliopistojen tulosohjauksessa samoin kuin sisäisessä toiminnanohjauksessaan tarkoituksenmukaisuuden, jatkuvuuden ja avoimuuden periaatteita. Korkeakoulun käsityksen mukaan ne toteutuvat nykyisessä järjestelmässä melko hyvin.

Korkeakoulu pitää myönteisenä sitä, että yliopistojen tulosohjauksessa noudatetaan kaikille yliopistoille yhteistä ja vakiintunutta käytäntöä, eikä suuriin muutoksiin ole tarvetta.

Yliopistojen perustehtävien, korkeatasoisen tieteellisen tutkimuksen ja siihen yhdistyvän opetuksen rinnalla olevan yhteiskunnallisen tehtävän korkeakoulu näkee toteutuvan perustehtävien kautta jo nykyisellään, mutta yhteiskunnallisen tehtävän ei pitäisi johtaa rahoitukseen vaikuttavien kriteerien tai määrällisten tavoitteiden asettamiseen. Alueellisen vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tarkastelussa myös pääkaupunkiseutu on otettava huomioon omana alueenaan.

Tieteenalojen kustannuseroja ei ole otettu korkeakoulun mielestä oikeudenmukaisesti huomioon rahoitusta kohdennettaessa ja taloudellisuutta arvioitaessa: Teknillistieteellisen alan laitepainotteisuus edellyttää erityistarkastelua, jotta nykyinen laite- ja laboratoriokannan rapautuminen voitaisiin pysäyttää.

Kiinteistökustannusten suuri osuus yliopistojen menoista vaikuttaa epäterveellä tavalla varsinaiseen toimintaan, koska nykyiseen vuokrajärjestelmään siirryttäessä korostettua kustannusneutraaliutta ei ole noudatettu uusien tilojen vuokravaikutusten eikä vanhojen tilojen vuokrankorotusten osalta. Yliopistot eivät toistaiseksi voi kohdentaa ulkopuolisella rahoituksella tehtävän tutkimuksen ja maksullisen palvelutoiminnan tila- ja yleiskustannuksia aiheuttamisperiaatteen mukaisesti julkishallinnon rahoittajille (esim. Suomen Akatemia, Tekes, EU) yritysyhteistyön tavoin.

Teknillisen korkeakoulun mielestä sen ja muiden alueellaan merkittävästi tutkimustulosten hyödyntämistä edistävien yliopistojen olisi voitava perustaa osakeyhtiöitä tai liittyä osakeyhtiöihin pääomasijoituksellaan.

Korkeakoulun mukaan kolmivuotinen tulossopimuskausi toimii hyvin yhteisten ja yliopistokohtaisten tavoitteiden osalta. Vuosittaiset neuvottelut ja voimavaroista sopiminen yliopistojen johdon kanssa valmistellaan korkeakoulua tyydyttävällä tavalla.

Tulosohjaus painottuu strategisen tarkastelun sijasta määrällisten tavoitteiden tarkasteluun, koska niiden asema rahoitusmallissa on ratkaiseva. Tämä on johtanut yliopistojen väliseen kilpailuun ko. tavoitteiden asettelussa, mistä Teknillinen korkeakoulu on tietoisesti pidättäytynyt.

Korkeakoulun mielestä tulosohjauksessa ja -neuvottelussa voitaisiin nykyistä enemmän painottaa seuraavia asioita:

— yliopiston strategiset linjaukset ja niiden kansallinen merkitys

— strategian toimeenpanosuunnitelmat

— toimeenpanosuunnitelman toteutumisen seuranta

— seurantaan ja arviointiin perustuvat korjaavat toimenpiteet ja

— opetusministeriön palaute.

Korkeakoulu katsoo, että tulosohjaus on edistänyt kustannustietoisuutta ja -vastuun tiedostamista. Tulosohjauksen merkitystä heikentää kuitenkin se, että opetusministeriön ja yliopistojen välisessä tulosohjauksessa on kysymys lähinnä budjettirahoitteisen toiminnan ohjauksesta. Korkeakoulun kokonaisrahoituksessa ulkopuolisen rahoituksen osuus on kuitenkin merkittävä.

Yliopistojen toiminnan suunnittelun kannalta on olennaista, että tuloksellisuuskriteerit ovat selvillä reilusti ennen tulossopimuskauden suunnitelmien valmistelua. Nyt ei näin ole. Yliopistot eivät voi suunnitella toimintaansa niin, että ne voisivat pyrkiä huipputulokseen annetuin kriteerein.

Korkeakoulu toteaa jo aiemminkin esittäneensä painokkaasti, että koulutusalojen väliset kustannuserot on voitava tunnustaa tarkistamalla perusrahoituksen laskennassa käytettävät kustannuskertoimet vastaamaan todellista tilannetta. Kertoimet muodostettiin aikoinaan tilanteessa, jossa teknillistieteellisen alan sisäänottoja oli nostettu ilman vastaavaa rahoituksen lisäystä. Kerroin ei vastaa tekniikan alan aiempaa eikä kansainvälistä hintatasoa. Korkeakoulu pitää myös vääränä ehdotusta, ettei kerrointa käytettäisi tulevalla kaudella lainkaan jatko- ja tutkijankoulutuksen osiossa.

Laajuustekijän osalta korkeakoulu on tyytymätön tilakustannusten vaikutukseen, ellei korkeakoulun vuokratason nousua oteta erikseen huomioon ja osoiteta siihen tasokorotusta.

Uudelle kaudelle ehdotetussa rahoitusmallissa yhteiskunnallisen palvelutehtävän paino on lausunnon mukaan liian suuri. Se on suurempi kuin yliopiston varsinaista perustehtävää tukevan tutkijakoulu-rahoituksen määrä. Koska rahoitus yhteiskunnallisen palvelutehtävän perusteella perustuu lähinnä ministeriön harkintaan, sen painoarvoa on syytä vähentää.

Vuonna 2003 tuloksellisuusrahoituksen osuus toimintamenoista on 2,2 %. Korkeakoulun mukaan sen vaikutus on olematon yliopistojen kokonaisrahoituksessa. Mikäli tuloksellisuusrahoituksen halutaan toimivan ohjaavana tekijänä, sen kriteeristön on oltava avoin ja taloudellinen merkitys nykyistä suurempi.

Turun yliopisto

Kolmivuotinen tulossopimuskausi on pitkäjänteistänyt yliopiston ja opetusministeriön välistä tulossopimusprosessia ja keventänyt välivuosien tulossopimusneuvotteluja. Tulosohjauksen myötä on syntynyt kiinteä ja toimiva keskusteluyhteys ministeriöön, minkä seurauksena molemmat osapuolet pystyvät paremmin ymmärtämään toistensa näkökantoja keskusteltavista asioista. Tulosneuvotteluihin liittyvistä keskeisistä asioista keskustellaan ja neuvotellaan aiempaa enemmän myös tulosneuvottelujen ulkopuolella.

Neuvotteluihin sisältyy yliopiston mukaan mm. seuraavia periaatteellisia ongelmia:

— Opetusministeriön ja yliopistojen välisten tulostavoitteiden asettamisessa ei toteudu kaikilta osin aito neuvotteluprosessi. Ministeriö näyttää asettavan osan tavoitteista koulutus- ja aluepoliittisesti tai muita syitä painottaen, eikä aiempia tuloksia tai yliopiston omia tavoitteita oteta riittävästi huomioon.

— Neuvottelujärjestelmän uskottavuutta lisäisi, jos tavoitteiden alittaminen selvästi sanktioitaisiin.

— Neuvotteluissa ei ole merkittävästi muutettu yliopistojen välisiä määrärahojen jakosuhteita siitä huolimatta, että rahoitusmallin mukaan asetettujen tavoitteiden toteutumisen perusteella näin olisi pitänyt käydä. Yliopistoille asetetut tavoitteet ja saavutetut tulokset eivät ole tasapainossa.

— Jatkuva kilpailutilanne määrärahoista synnyttää yhä uusien, koulutuksen laajentamista koskevien hankkeiden esittämispaineen.

— Tohtorintutkintojen määrä ilmaisemassa tutkimusta ei pitkällä aikavälillä kannusta tutkimuksen laadun kehittämiseen.

Yliopiston mukaan tulosohjausjärjestelmä on lisännyt kustannusvastuuta ja kustannustietoisuutta. Yliopiston sisäisissä tulosneuvotteluissa on voitu informoida tulosyksiköiden johtoa yliopiston kulloisestakin taloudellisesta tilanteesta ja seuraavan budjettivuoden liikkumavarasta.

Yliopiston tulosyksiköiden kustannustietoisuutta on eniten viime vuosina lisännyt ulkopuolisen rahoituksen voimakas kasvu. Liiketaloudellisen maksullisen toiminnan projektien hinnoittelussa on jouduttu perehtymään kustannusten muodostumiseen.

Yliopiston asema taloudellisesti ei-autonomisena valtion tilivirastona rajoittaa kustannusvastuun ja kustannustietoisuuden kehittymistä ja tekee vaikeaksi sellaisen taloudenpidon järjestelmän rakentamisen, joka vastaisi yliopiston monimutkaistuneen ja kansainvälistyneen toimintakentän tarpeita. Yliopistojen taloudellisen autonomian lisääminen edistäisi myös tavoitteisiin perustuvan rahoitusjärjestelmän toimivuutta.

Yliopiston mielestä arviointi on nähtävä toiminnan kehittämisen apuvälineenä. Ulkoisen arvioinnin ja itsearvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa

kehittämistä vaativista kohteista. Yliopistoissa podetaan monin paikoin arviointiväsymystä, koska arvioinnin tulosten riittävää hyödyntämistä päätöksenteossa on vaikea nähdä.

Eduskunnan kannanottoja

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan lausunnossa (VaVM 43/2000 vp — HE 109/2000 vp, HE 187/2000 vp) hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2001 todetaan mm., että valiokunta pitää sivistysvaliokunnan tavoin ongelmallisena sitä, että yliopistojen voimavarojen määräytymiseen vaikuttavat keskeisesti ainoastaan ylempien korkeakoulututkintojen ja tohtorintutkintojen määrä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että yliopistojen rahoitusrakennetta kehitetään edelleen niin, että yliopistojen tehtäväkenttä koko laajuudessaan voitaisiin huomioida rahoitusta määriteltäessä vielä paremmin. Valiokunta kiirehtii tulosohjausjärjestelmän uudelleenarviointia niin, että opetuksen ja tutkimuksen laadulliset kriteerit otetaan siinä nykyistä voimakkaammin huomioon.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Opetusministeriön ja yliopistojen välinen tulosohjaus on edistänyt yliopistojen tavoitteiden saavuttamista. Ohjausjärjestelmän ansiosta kohentuneet kustannusvastuu ja -tietoisuus ovat tehostaneet yliopistojen toimintaa ja sen tuloksellisuutta. Tulosohjauksen aikana tutkintomäärät ovat kasvaneet ja yliopistojen toimintojen kansainvälistyminen on edistynyt myönteisesti. Ohjausjärjestelmä on koettu yliopistoissa pääpiireiltään toimivaksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Sen avulla on myös luotu opetusministeriön ja yliopistojen välille pysyvä neuvotteluyhteys, joka on parantanut osapuolten välistä yhteisymmärrystä.

Vaikka opetusministeriö on yhteistyössä yliopistojen kanssa kehittänyt tulosohjausjärjestelmää, sisältää se vielä monia ongelmia ja puutteita, joiden korjaamiseen ja poistamiseen tulee valtiontilintarkastajien mielestä paneutua perusteellisesti. Yliopistojen tehtävät ovat muuttuneet ja lisääntyneet ja niiden toimintaympäristössä on tapahtunut sellaista kehitystä, joka edellyttää tulosohjauksen uudelleenarviointia.

Tulosohjauksen tavoitteiden asettelussa ja tulosten mittaamisessa ovat korostuneet voimakkaasti määrälliset tavoitteet. Toiminnan laadun huomioiminen ohjauksessa on jäänyt liian vähäiseksi. Määrällisiin tekijöihin painottunut ohjaus ei ole myöskään käsitellyt riittävästi yliopistojen toiminnan kannalta keskeisiä strategisia kysymyksiä. Valtiontilintarkastajien mielestä ohjaukseen liittyvää rahoitusmallia tulee kehittää siten, että laatutekijän painoarvo mallissa on nykyistä suurempi.

Valtion vuotuisissa talousarvioissa määritellään yliopistojen rahoituskehys, ja tulosohjauksen keinoin voidaan yliopistojen rahoitusosuuksiin vaikuttaa vain annettujen kehysten sisällä. Tämä heikentää tulosohjauksen rahoitusmallin toimivuutta, sillä tulosneuvottelujen rahallinen neuvotteluvara on vähäinen. Rahoitusmallissa yliopistojen rahoitusosuudet määräytyvät suurelta osin tutkintotavoitteiden perusteella. Tällainen mallin rakenne on johtanut siihen, että yliopistot esittävät ylisuuria tutkintotavoitteita rahoitusosuutensa maksimoimiseksi. Tällöin tutkintotavoitteet eivät välttämättä ole sopusoinnussa alueellisten koulutustarpeiden kanssa ja koulutustarjontaa laajennetaan tarpeettomasti.

Opetusministeriön tulosohjaus kohdistuu ensisijaisesti valtion talousarvion kautta rahoitettavaan toimintaan. Yliopistoille asetetuissa tulostavoitteissa edellytetään mm. yliopistojen elinkeinoelämäyhteyksien kehittämistä. Tulosohjaus ja rahoitusmalli eivät kuitenkaan riittävästi huomioi yliopistojen ulkopuolista rahoitusta. Tämä seikka heikentää tulosohjauksen vaikuttavuutta, koska ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on kasvanut merkittäväksi. Rahoitusmallin ongelma on myös tuloksellisuusrahan pienuus. Sillä ei voida merkittävästi palkita tehokkaasta toiminnasta eikä myöskään asettaa sanktioita tehottomille yliopistoille. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan tuloksellisuusrahan lisäämisellä voitaisiin vahvistaa rahoitusmallin motivoivaa vaikutusta.

Tulosohjauksen keskeinen elementti on toiminnan tuloksellisuuden seuranta. Tarkoituksenmukaisen seurannan toteuttamiseksi tarvitaan monipuolista seurantatietoa ja mittareita, joiden avulla saadaan luotettava kuva toiminnan kehityksestä. Keskeisenä seurantatiedostona käytettävän KOTA-tietokannan rakenteessa ja tietosisällöissä on ilmennyt sellaisia puutteita, ettei se parhaalla mahdollisella tavalla palvele tulosohjauksen eikä myöskään yliopistojen tietotarpeita. Valtiontilintarkastajien mielestä jo aloitettuihin tietokannan kehittämistoimiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Myös

toiminnan tuloksellisuutta kuvaavia mittareita, jotka nykyisin painottuvat liiaksi toiminnan määrällisen kehityksen mittaamiseen, tulee kehittää niin, että toiminnan laadun kehitystä voidaan niiden avulla arvioida nykyistä paremmin.

Yliopistojen arviointitoimintaa on toteutettu ulkopuolisen arvioinnin ja itsearvioinnin keinoin, ja myös Korkeakoulujen arviointineuvoston toiminta on saanut vakiintuneet muodot. Arvioinnin ongelmaksi on muodostunut se, ettei sen tuloksia ole pystytty hyödyntämään riittävän hyvin tulosohjauksessa eikä myöskään yliopistojen sisäisessä päätöksenteossa. Valtiontilintarkastajien mielestä arviointia tulee hyödyntää nykyistä tehokkaammin, sillä sen merkitys toiminnan laadun ja tulosohjauksen kehittämisessä on keskeinen.

Tulosohjauksen soveltaminen kaikkiin yliopistoihin ei ole ollut ongelmatonta siitäkään syystä, että eri yliopistojen koulutusmuodot ja kustannusrakenteet poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi teknilliset korkeakoulut ovat esittäneet, ettei tulosohjaus ja siihen sisältyvä rahoitusmalli ota riittävästi huomioon teknisten tieteiden opetukseen ja tutkimukseen liittyviä keskimääräistä korkeampia kustannuksia. Valtiontilintarkastajien mielestä tulosohjausjärjestelmää tulee kehittää niin, että se ottaa nykyistä paremmin huomioon yliopistojen eri koulutusalojen erityistarpeet ja toisistaan poikkeavat toiminnan kustannukset. Valtiontilintarkastajat pitävät myös tärkeänä, että kustannuksiltaan kalleimmille koulutusaloille osoitetaan tuloksellisen toiminnan edellyttämät voimavarat.

Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset

Taustatietoja

Suomessa on 11 valtakunnallista ja kolme alueellista liikunnan koulutuskeskusta. Niiden tehtävänä on antaa liikunta-alan ammatillista koulutusta sekä palvella urheiluseuroja ja liikuntajärjestöjä järjestämällä erilaista vapaaehtoisten valmentajien, ohjaajien ja johtajien koulutusta. Lisäksi ne järjestävät valmennustoimintaa sekä antavat alan täydentävää opetusta. Urheiluopistot järjestävät myös tavallisille liikunnanharrastajille — lapsille ja nuorille, aikuisille, perheille ja erityisryhmille — tarkoitettua liikunnan ja terveiden elämäntapojen opetusta. Opistojen kesken on eroja siinä, miten erilaiset kurssit painottuvat niiden koulutustoiminnassa.

1990-luvun alkupuolella urheiluopistojen taloudellinen tilanne oli vaikea. Tämä johtui toisaalta rakentamisesta aiheutuneesta velkaantumisesta, mitä lisäsi korkea korkotaso ja valuuttalainojen osalta markan devalvointi, toisaalta koko suomalaisen yhteiskunnan taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, mikä näkyi asiakaskunnan vähenemisenä. Vuodesta 1993 opistojen taloudellinen tilanne on opetusministeriön mukaan kehittynyt myönteisesti. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin Vuokatin Urheiluopisto, joka ei toistaiseksi ole kyennyt pienentämään velkataakkaansa.

Koulutuskeskusten ylläpitäjät ovat pääosin yksityisiä säätiöitä tai osakeyhtiöitä. Perustajina ja taustaorganisaatioina on urheilujärjestöjä ja muita liikuntaa edistäviä tahoja. Seuraavassa on yhteenveto opistoista ylläpitäjän mukaan:

Ylläpitäjä	Valtakunnalliset	Alueelliset	Yhteensä
Kuntayhtymä	1	—	1
Säätiö	7	1	8
Osakeyhtiö	3	2	5
Yhteensä	11	3	14

Lapin urheiluopisto on ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän ylläpitämä. Säätiön omistamia ovat Eerikkilän, Kisakallion, Kisakeskuksen, Kuortaneen, Tanhuvaaran, Varalan ja Vuokatin urheiluopistot. Osakeyhtiöpohjaisia ovat Liikuntakeskus Pajulahti, Suomen Urheiluopisto ja Solvalla Idrottsinstitut. Alueelliset liikunnan koulutuskeskukset ovat Itä-Suomen liikuntaopisto, Norrvalla Idrottsinstitut sekä Virpiniemen Liikuntaopisto. Harkinnanvaraista valtionavustusta saa Suomen Urheiluilmailuopisto Oy.

Valtion liikuntaneuvoston mukaan liikunnan koulutuskeskukset ovat olennainen liikuntainstituutio vapaaehtoisen kansalais- ja järjestötoiminnan rinnalla ja sen tukena. Ne muodostavat valtakunnallisesti ja alueellisesti kattavan verkoston, jonka merkitys on keskeinen suomalaiselle liikuntakulttuurille.

Kaikki liikunnan koulutuskeskukset toimivat eräänlaisina liikunnan yleisoppilaitoksina, mutta sen lisäksi ne ovat voineet erikoistua esim. tiettyjen urheilulajien, tietyn kohderyhmän tai tietyn maantieteellisen alueen tarpeiden mukaisesti. Erikoistuminen on johtunut kysynnästä ja markkinoiden tarpeista, ei niinkään viranomaisten hallinnollisista päätöksistä, ja se näkyy voimakkaasti koulutuskeskusten tekemistä investoinneista. Eerikkilän Urheiluopiston mukaan erikoistuminen on elinehto: Yksittäisen liikunnan koulutuskeskuksen ei kannata hajottaa liikaa rajallisia voimavarojaan.

Valtion liikuntaneuvosto pitää tärkeänä sitä, että liikunnan koulutuskeskukset kehittävät edelleen keskinäistä työnjakoaan ja yhteistyötä keskeisten sidosryhmien, mm. valtakunnallisten ja alueellisten liikuntajärjestöjen kanssa.

Vuokatin Urheiluopiston mukaan toiminnan tehokkuuden kannalta olisi perusteltua pohtia erikoistumista vieläkin tarkemmin. Erikoistumiselle on löydettävissä ainakin alueellisia ja olosuhderiippuvaisia perusteita. Yhteistyön kehittämiselle taas on löydettävissä yli koko liikunnan kentän ulottuvia, tehtäväpohjaisia perusteita. Esimerkkinä mainitaan terveysliikunta ja siihen liittyen kansalaisten työssä jaksaminen sekä työkykyisyyden säilyttäminen. Kuortaneen Urheiluopiston mukaan tulevaisuudessa näyttää entistä tärkeämmältä tehdä yhteistyötä alueellisesti myös muiden koulutusalojen yksiköiden kanssa ja samalla tuoda liikunnan lisäarvo yhteiseen maakunnalliseen koulutustarjontaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Tarkastuskertomuksessaan Urheiluopistojen toiminta ja talous v. 1993 (81/54/93) Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että urheiluopistojen taloudellisen ja toiminnallisen elinvoimaisuuden turvaaminen ja julkisten menojen säästötavoitteet edellyttävät konkreettisia urheiluopistojärjestelmän rakenteisiin kohdistuvia kehittämistoimenpiteitä. Näitä ovat mm. luopuminen taloudellisesti ja toiminnallisesti kannattamattomista ja epätarkoituksenmukaisista yksiköistä, resurssien yhteiskäytön tehostaminen ja yksiköiden erikoistuminen sekä määrätietoinen tulosjohtamisen ja liiketaloudellisten periaatteiden soveltaminen.

Suomen Urheiluopisto on ottanut kantaa mainittuun tarkastuskertomukseen. Sen mielestä erikoistumisajattelusta ei ole pidetty kiinni valtion päätöksissä. Toisaalta opisto mainitsee, että liian pitkälle erikoistuneet opistot ovat taloudellisissa vaikeuksissa. Tarkastusraportin kannanotot erikoistumisesta ja yhteistyöstä urheiluopistojen kesken eivät ole Suomen Urheiluopiston mukaan toteutuneet. Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaista urheiluopistojen konserni-mallia ei ole toteutettu. Se ei olisi Suomen Urheiluopiston mielestä ollut realistinen eikä olisi toiminut käytännössä.

Opetusministeriön ohjaus

Opetusministeriö ohjaa liikunnan koulutuskeskuksia normiohjauksella lainsäädännön kautta, resurssiohjauksella sekä informaatio-ohjauksella. Urheiluopistot ovat tyytyväisiä ohjaukseen ja yhteistyöhön ministeriön liikuntayksikön kanssa.

Yhteistyössä, mikä on ministeriönkin mukaan ollut jatkuvaa ja myönteistä, järjestetään vähintään kaksi kertaa vuodessa ns. hallintopäivät, joilla opetusministeriön edustajat selvittävät koulutukseen ja valtionrahoitukseen liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä vapaan sivistystyön, mutta tarvittaessa laajemmankin koulutuspolitiikan näkökulmasta. Liikunnan koulutuskeskukset ovat perustaneet yhteiseksi edunvalvojakseen Urheiluopistojen Yhdistys ry:n.

Vertailua Pohjoismaihin

Liikunnan koulutuskeskusten kaltaisia laitoksia ei ole muissa Pohjoismaissa, eikä vastaavaa järjestelmää löydy muualtakaan. Kuitenkin kaikki ne toiminnot, joita suomalaisissa liikunnan koulutuskeskuksissa järjestetään, ovat myös muissa Pohjoismaissa. Niissä liikuntajärjestöjen lisäksi kansanopistot ja opintokeskukset osallistuvat liikunnan koulutuksen ja valmennuksen järjestämiseen.

Ruotsissa on Bosön urheilukansanopisto, joka järjestää erilaisiin liikunta-alan tehtäviin johtavaa ammatillista koulutusta sekä lyhytkursseja esim. lajiliittojen ja urheiluseurojen tarpeisiin samoin kuin erilaisia liikunnan kursseja koko väestölle. Opiston yhteydessä toimii huippu-urheilun valmennuskeskus. Myös parisenkymmentä muuta Ruotsin 147 kansanopistosta järjestää erilaisiin liikunnan tehtäviin johtavaa ammatillista koulutusta. Seitsemässä Ruotsin yliopistossa ja korkeakoulussa voi suorittaa liikunnan tutkintoja.

Norjassa liikunnan alan korkeakouluopetusta järjestää kaksi korkeakoulua. Ne tarjoavat mahdollisuuden myös jatko-opintoihin. Toisen asteen ammatillista koulutusta liikunta-alalla ei Norjassa ole. Norjan 78 kansanopistoa järjestävät liikunnan ja urheilun opetusta harrastajille. Ne saavat toimintaansa valtionapua. Urheilujärjestöt ja niihin kuuluvat 55 lajiliittoa saavat valtionapua toimintaansa, ja ne järjestävät ohjaaja- ja valmentajakoulutusta vapaaehtoispohjalta toimiville. Huippu-urheilun val-

mennuksesta vastaa valtion osin rahoittama ja urheilujärjestöjen omistama Toppidrettscenter.

Tanskassa järjestetään kolmessa yliopistossa tai korkeakoulussa tutkintoon johtavaa liikunnan koulutusta joko luonnontieteiden tai terveystieteiden tiedekunnassa. Lisäksi yliopistot tarjoavat mahdollisuuden jatko-opintoihin. Valmentajakoulutuksesta vastaa Tanskan urheilun keskusjärjestön perustama koulu. Se toimii yhteistyössä Aalborgin korkeakoulun kanssa ja koulutus on valtion hyväksymää. Lajiliitot ja urheiluseurat vastaavat osaltaan vapaaehtoispohjalta toimivien ohjaajien ja valmentajien koulutuksesta. Liitot saavat toimintaansa tukea kulttuuriministeriöltä. Tanskassa on 15 urheiluun erikoistunutta kansanopistoa, jotka järjestävät liikunnan alalla monentyyppistä koulutusta. Ne saavat toimintaansa valtionapua.

Urheiluopistojen rahoituksen perusteet

Liikunnan koulutuskeskuksissa järjestettävää ammatillista peruskoulutusta, ammattikorkeakouluopetusta, oppisopimuskoulutusta ja ammatillista lisäkoulutusta sekä vapaan sivistystyön koulutusta rahoitetaan kyseisiä koulutusmuotoja koskevien lakien perusteella. Opetusministeriön liikuntayksikkö vastaa liikunnan koulutuskeskusten vapaan sivistystyön lainmukaisen koulutuksen rahoituksesta ja hallintopäätöksistä sekä antaa niihin liittyvää ohjausta.

Lainsäädännön uudistaminen ja toiminnan sisältö

Vuoden 1999 alussa voimaan tulleessa koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksessa aiempi oppilaitosmuotoihin ja -ryhmiin perustuva runsas ja hajanainen lainsäädäntö korvattiin koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin, kouluasteisiin ja -muotoihin sekä opiskelijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvalla suppeammalla ja keskitetymmällä lainsäädännöllä. Urheiluopistoja ohjaavat laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998), laki ammattikorkeakoulutuksesta (255/1995), laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998), laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998) sekä näihin lakeihin liittyvät asetukset. Rehtorin ja opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998). Ainoastaan ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen osalta koulutustehtävät ja enimmäisopiskelijamäärät sekä tutkintojen sisällöt perustuvat viranomaispäätöksiin.

Liikunnan koulutuskeskusten maksullinen palvelutoiminta on monentyyppistä ja vaihtelee määrältään ja sisällöltään eri opistoissa. Maksulliseen palvelutoimintaan luetaan esim. liikuntapaikkojen vuokraus, alle 15 tuntia kestävät vapaan sivistystyön kurssit, työnantajien tilaama henkilöstökoulutus, ammattikorkeakoulun ostama koulutus ja ennen vuotta 2003 myös lääninhallitusten ostama ammatillinen lisäkoulutus. Vuonna 2001 maksullisen palvelutoiminnan opiskelijavuorokausia oli valtakunnallisissa liikunnan koulutuskeskuksissa kaikkiaan 140 320.

Seuraavassa taulukossa on yhteenveto liikunnan koulutuskeskusten ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön valtionosuuteen oikeuttavista suoritteista (ammatillisen koulutuksen opiskelijat ja vapaan sivistystyön opiskelijavuorokaudet), valtionosuuksista ja ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoituksesta v. 1998—2002.

Vuosi	Suoritteet		Myönnetty valtionapu			
	Ammatillinen koulutus	Vapaa sivistystyö	Ammatillinen koulutus	Vapaa sivistystyö	Ammatillinen lisäkoulutus	Yhteensä
	Opiskelija-määrä	Opiskelija-vuorokaudet	€			
1998	599	234 760	7 229 397	8 879 906		16 109 303
1999	578	250 000	6 112 576	9 702 341	2 033 830	15 814 917
2000	447	250 000	4 577 015	10 002 977	1 624 142	14 579 992
2001	344	250 000	4 366 327	10 631 495	1 050 747	14 997 822
2002	367	251 800	5 128 170	11 772 782	1 223 378	16 900 952

Vuoteen 2003 asti valtionosuuden perusteena olevien suoritteiden vahvistaminen ja jako opistojen kesken perustui pelkästään toteutuneiden suoritteiden määrään. Järjestelmän heikkoutena oli opetusministeriön mukaan mm. se, että se ei millään tavalla ottanut huomioon koulutuksen liikuntapoliittista sisältöä ja merkitystä eikä myöskään opistojen erilaisia edellytyksiä suoritteiden hankkimiseen.

Vuonna 2003 opiskelijavuorokausien vahvista-

misessa otettiin käyttöön uudenlaiset periaatteet. Opistojen välisen suoritteiden jaon pohjana ovat ns. painotetut vuorokaudet: Toteutuneita vuorokausia painotetaan toisaalta sisällön mukaisilla kertoimilla, toisaalta opistojen suuruuskertoimilla. Tavoitteena on pelkän suoritemäärän lisäksi ottaa huomioon järjestetyn koulutuksen sisältö palkitsemalla liikuntapoliittisesti erityisen arvokkaan koulutuksen järjestämistä korkeammin kertoimin. Opistojen toteuttamassa koulutuksen sisällössä painotetaan eniten lapsi- ja nuorisoliikuntaa, vammaisliikuntaa ja kansalaisjärjestötoimintaa. Lisäksi eräänlaisen tasoitusjärjestelmän avulla otetaan huomioon opistojen erilaiset edellytykset vuorokausimäärän keräämiseen.

Rahoitusjärjestelmän toimivuus

Valtioneuvosto arvioi koulutusta koskevan lainsäädännön toimivuutta eduskunnalle maaliskuussa 2002 antamassaan selonteossa (VNS 2/2002 vp) uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Selonteon mukaan lainsäädäntö on aiempaa selkeämpi ja se antaa mahdollisuuksia organisoida toimintoja paikallisten olosuhteiden mukaisesti. Opetusministeriön mielestä lainsäädännön antamia uusia mahdollisuuksia ei ole kuitenkaan käytetty vielä laajasti hyväksi. Eduskunnan sivistysvaliokunta yhtyi mietinnössään (SiVM 6/2002 vp) pitkälti hallituksen esittämiin arvioihin lainsäädännön toimivuudesta. Valiokunta totesi kuitenkin, että kolme vuotta on lyhyt tarkastelujakso useiden laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumiselle ja koulutuksen kehittämiselle. Eduskunta edellytti, että hallitus antaa kolmen vuoden kuluttua eduskunnalle uuden koulutuspoliittisen selonteon.

Liikuntakeskus Pajulahden mukaan liikunta-alan ammatillisten koulutusohjelmien ja nimikkeiden 1980-luvun lopulta jatkunut toistuva muutos on aiheuttanut paljon lisätyötä kaikille tätä koulutusta toteuttaville koulutuskeskuksille. Osa jatkuvan muutoksen vaiheista olisi voitu sivuuttaa pitkäjänteisellä suunnittelulla.

Liikunnan koulutuskeskusten rahoitusjärjestelmä sellaisenaan on Liikuntakeskus Pajulahden mukaan toimiva, mutta se vain ylläpitää nykyistä toimintaa ja vahvistaa erityisesti heikommin toimivia pieniä opistoja. Osa liikunnan valtakunnallisten koulutuskeskusten valtionosuuksista tulisikin irrottaa ns. perusmäärärahasta ja ohjata saavutettuja tuloksia palkitsevaan uudistamis- ja kehittämistyöhön kannustavaan toimintaan.

Solvallan Urheiluopiston mukaan ruotsinkielisen toiminnan osalta ongelmia syntyy siitä, että monet koulutusalat ja -yksiköt ovat erittäin pieniä eivätkä resurssit riitä toteuttamaan laadullisesti korkeatasoista koulutusta. Koulutuksen ylläpitäminen ja kehittäminen on vaikeaa saadulla valtionavulla. Tämän vuoksi opiston mielestä on tärkeää, että eri koulutustasoilla toimivilla ruotsinkielisillä koulutuksenjärjestäjillä on mahdollisuus läheiseen yhteistyöhön muiden organisaatioiden kanssa niin, että synergiaetuja voidaan saavuttaa. Yhteistyötä voitaisiin toteuttaa yhteisten opettajien ja projektien kautta.

Valtion liikuntaneuvosto pitää tärkeänä sitä, että liikunnan koulutuskeskusten toimintaedellytykset turvataan vähintään nykyisessä määrin valtionosuuksin sekä kehittämis- ja rakentamisavustuksin.

Euroopan sosiaalirahaston myöntämä rahoitus

Suomen Urheiluopistossa toimii tällä hetkellä viisi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osittain rahoittamaa projektia, lisäksi alkamassa on kaksi uutta projektia. Tällaisia projekteja ovat Seuratoiminta 2000-luvulla -yhteistoiminta ja verkottumismalli, jota rahoittavat Etelä-Suomen ja Itä-Suomen lääninhallitukset. Opetushallitus rahoittaa Liikunnanohjauksen näyttöaineistojen valmistelu-projektia ja Etelä-Suomen lääninhallitus Koulutuksesta työelämään siirtymisen kehittäminen — työelämäverkot -projektia. Hämeen TE-keskuksen hanke on nimeltään Tietoverkkojen hyödyntäminen työkyvyn ylläpitämiseksi. Alkamassa olevat projektit ovat Kansainvälinen jääkiekon kehityskeskus -projekti sekä Mediapaja-projekti.

Ohjelmien mahdollisuuksia pitäisi Suomen Urheiluopiston mielestä pystyä liikunta-alalla paremmin hyödyntämään paitsi ammatillisessa koulutuksessa myös kansalaistoiminnan koulutuksessa. ESR-rahoitus on mahdollistanut useiden sellaisten kansalaistoiminnan koulutushankkeiden toteuttamisen, johon osanottajilla ei olisi muuten ollut varaa osallistua. Myös työkykyä ylläpitävien projektien tarve on ollut ilmeinen.

ESR-projektien ongelmana on niiden monimutkainen hallinto. Hallinnon raskaus vähentää hankkeiden tehokkuutta ja vääristää rahoitusta. Hankehallinto edellyttää myös paljon työtä ja vie näin ollen melkoisen osan hankkeen rahoituksesta. Urheiluopistojen pieni koko ja hallinto-henkilöstön vähäisyys vaikuttavat siihen, etteivät opistot ole merkittävästi hakeneet projektirahoitusta.

Lääninhallitukset maksavat projektikulut opistoille tilitysten perusteella, ja tilitysjakso on yleensä 4 kk. Tämä aiheuttaa rahoitukseen melkoisen viiveen. Vähimmillään viive on puoli vuotta ja joidenkin hankkeiden osalta jopa vuoden. Oppilaitokset

toimivat siis merkittävinä projektien luotottajina. Suomen Urheiluopisto on kokonsa takia silti kyennyt hoitamaan näinkin monen projektin hallintoa ja vastaamaan niiden rahoituksesta.

Urheiluopistojen järjestämä koulutus

Ammatillisen koulutuksen järjestäminen on valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten keskeinen tehtävä. Liikuntakeskus Pajulahti järjestää vammaisten valmentavan ja kuntouttavan koulutuksen. Tehtävän on opetusministeriö opistolle asettanut ja myöntänyt sen toteuttamiseksi myös rahoituksen. Seuraavassa taulukossa on yhteenveto koulutuskeskusten ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön opiskelijamääristä v. 1995—2002.

Vuosi	Ammatillinen koulutus	Vapaa sivistystyö	Yhteensä
	Opiskelijoita		
1995	734	90 386	91 120
1996	652	91 574	92 226
1997	590	92 694	93 284
1998	639	100 408	101 047
1999	611	100 999	101 610
2000	447	108 682	109 129
2001	344	109 808	110 152
2002	367	109 543	109 910

Ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärien väheneminen vuodesta 2000 alkaen johtuu siitä, että luvuissa on mukana vain toiseen asteen koulutus.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön koulutus koostuu mm. lasten ja nuorten liikuntakursseista ja leireistä, kansalaisjärjestötoiminnasta, harrasteliikunnasta sekä kuntoa ja terveyttä edistävästä vapaa-ajan liikunnasta, kilpa- ja huippu-urheilutoiminnasta sekä erityisryhmien liikuntakoulutuksesta.

Opetusministeriö vahvistaa vuosittain urheiluopistokohtaisesti valtionosuuden laskentaperusteena käytettävät opiskelijavuorokaudet. Vuonna 2003 valtionosuuden perustana käytettävä enimmäisraja on 259 877. Ministeriö vahvistaa myös yksikköhinnan vapaan sivistystyön opiskelijavuorokausille. Vuonna 2003 yksikköhinta on 71,34 €, josta urheiluopistoille maksetaan 65 % eli 46,37 €. Urheiluopistot tuottavat kuitenkin vapaan sivistystyön vuorokausia enemmän kuin valtionosuuden perustana käytettävä enimmäismäärä on valtion talousarvion mukaan. Vuonna 2002 niitä oli runsaat 320 000 vuorokautta.

Opetusministeriön mukaan valtionrahoituksen määrä ei vastaa liikunnan koulutuskeskusten toteuttamien, lain vaatimukset täyttävien suoritteiden todellista määrää. Vuonna 2001 vajaus oli n. 22 % ja v. 2002 20 %.

Eerikkilän ja Varalan urheiluopistojen mukaan valtiovallan tulisi nostaa vapaan sivistystyön opiskelijavuorokausikiintiötä lähemmäksi toteutuneita opiskelijavuorokausia. Suuri osa tuesta käytetään lasten ja nuorten kursseihin, mutta myös suurimmat hintapaineet kohdistuvat näihin. Valtion rahoittama osuus Varalan urheiluopiston liikevaihdosta pienenee vuosi vuodelta. Tanhuvaaran Urheiluopiston mukaan vapaan sivistystyön osalta on keskeistä, että rahoitus kehittyisi ja reagoisi nykyistä tarkemmin kurssitoiminnan volyymien muutoksiin kustannusten muutosten lisäksi.

Vapaan sivistystyön toiminta on olemassaolonsa aikana lisääntynyt Kuortaneen Urheiluopiston mukaan nopeammin kuin jaettavana kulloinkin ollut opiskelijavuorokausimäärä. Opistojen kasvava toiminta ja suoriteperusteinen ohjausjärjestelmä ovat pakottaneet etsimään entistä taloudellisempia, osittain lyhytjänteisiäkin ratkaisumalleja. Tämä on johtanut edullisempien tuotantokustannusten kehittämiseen. Valtakunnallisille liikunnan koulutuskeskuksille ehdottomasti kuuluva kehittämistoiminta on Kuortaneen Urheiluopiston mukaan vaarantumassa. Opiston mielestä riittävä resursointi toiminnan kehittämiseen jatkossa on sekä liikuntakulttuurin että suomalaisen hyvinvointipolitiikan kannalta välttämätöntä.

Eerikkilän Urheiluopiston mielestä tärkeä kehittämiskohde on ns. kolmas sektori. Sen merkitys kasvaa tulevaisuudessa, ja se on suuri työllistäjä ja seuroja ylläpitävä voima. Urheiluopistot tukevat Suomen Liikunta ja Urheilu ry:tä (SLU) taloudellisesti, jotta saataisiin hyvää koulutusmateriaalia kansalaisjärjestötoiminnan koulutusta varten.

Ammatillinen koulutus

Opetusministeriö on antanut kahdeksalle valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle (Kisakallio, Kuortane, Lappi, Pajulahti, Solvalla, Tanhuvaara, Varala ja Vierumäki) liikunta-alan toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan. Lukuvuodesta 2001—2002 tämä liikunnanohjauksen perustutkinto muuttui kolmivuotiseksi, minkä vuoksi opiskelijamääriä on lisätty. Opetusministeriön päätösten mukaan valtionosuuteen oikeuttava kokonaisopiskelijamäärä liikunnanohjauksen perustutkinnossa on 1.8.2003 lähtien enintään 469.

Koulutuksen tavoitteet ja sisältö perustuvat ope-

tussuunnitelman valtakunnallisiin perusteisiin. Ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaiseen laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Rahoitus määräytyy opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan tulon perusteella. Opiskelijalle koulutus ja sisäoppilaitospaikka ovat maksuttomia.

Opetusministeriön mukaan lähes kaikki liikunnanohjauksen perustutkinnon suorittaneet ovat sijoittuneet joko jatko-opintoihin tai työelämään. Koulutus on erittäin kysyttyä nuorten keskuudessa. Pyrkijöistä on voitu ottaa koulutukseen vain 10—20 %.

Ammattikorkeakoulutus

Neljä ammattikorkeakoulua järjestää liikunnan ammattikorkeakoulututkintoon johtavaa liikunnanohjaajakoulutusta. Rovaniemen ammattikorkeakoululla ja Yrkeshögskolan Sydvästillä on syksystä 1997 sekä Haaga Instituutin ammattikorkeakoululla ja Lahden ammattikorkeakoululla syksystä 1999 ollut liikunnan koulutusohjelma. Yhteensä liikunnan ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen aloittaneita oli v. 2002 194. Opiskelijamäärä oli kokonaisuudessaan 681.

Vastuu koulutuksesta ja sen kehittämisestä on ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/1995) mukaisesti kokonaan ammattikorkeakouluilla itsellään mm. siten, että ammattikorkeakoulu päättää opetussuunnitelmasta, ammattikorkeakoulun omat opettajat vastaavat opetuksesta ja koulutus toteutetaan ammattikorkeakouluja koskevien rahoitussäännösten mukaisesti. Käytännössä opetus on järjestetty yhteistyössä Lapin Urheiluopiston, Solvallan Urheiluopiston, Suomen Urheiluopiston ja Liikuntakeskus Pajulahden kanssa. Ammattikorkeakoulu ostaa liikunnan koulutuskeskukselta maksullisia palveluja esim. kursseja ja vuokraa käyttöönsä tiloja. Opetusministeriön käsityksen mukaan kokemukset järjestelyistä ovat olleet pääosin hyviä, ja ne ovat antaneet uusia mahdollisuuksia järjestää liikunnan opetusta ja siihen kytkeytyvää soveltavaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Lapin Urheiluopiston mukaan Rovaniemen ammattikorkeakoulun vakinaistaminen toi tullessaan muutoksia yhteistoimintaan. Ammattikorkeakoulun johdon ja omistajan tahtona oli Lapin Urheiluopiston mukaan kokonaan eriytyä toisen asteen koulutuksesta ja näin myös urheiluopiston muista toiminnoista. Ammattikorkeakoulussa toimivien opettajien ei katsottu voivan opettaa urheiluopistotasolla. Tämä vaikeutti erityisesti opettajavoimien hankintaa niillä opetusaine- ja -aihealueilla, joiden tuntimäärät ovat pieniä. Vaikeuksia on myös ollut koulutusten niveltämisessä ja monien muidenkin toimintojen työnjaossa.

Vaikka ammattikorkeakoululaki edellyttää yhteistoimintaa toisen asteen oppilaitosten kanssa, se ei ainakaan Rovaniemellä liikunnan koulutusalueella ole toistaiseksi täysin onnistunut, ei sittenkään vaikka Lapin Urheiluopisto siirtyi saman ylläpitäjän hallintaan kuin Rovaniemen ammattikorkeakoulu. Suurena vaarana on se, että ammattikorkeakoulu alkaa harjoittaa samanlaista palvelutoimintaa, samoissa tiloissa ja samoille asiakasryhmille kuin urheiluopisto. Pienissä koulutusyksiköissä ja kaukana suurista koulutuskeskuksista tulisi Lapin Urheiluopiston mielestä saman alan oppilaitosten tehdä tiivistä yhteistyötä.

Ammatillinen lisäkoulutus

Liikunta-alan ammatillisen lisäkoulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvat v. 2003 seuraavat ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot, joille Opetushallitus on vahvistanut tutkinnon perusteet: valmentajan erikoisammattitutkinto, liikuntapaikkojenhoitajan ammattitutkinto, liikuntapaikkamestarin erikoisammattitutkinto sekä liikunnan ammattitutkinto, joka käsittää aikuisliikunnan, lasten liikunnan, ohjelma- ja liikuntapalvelut sekä seuratoiminnan.

Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus on suunnattu pääasiassa toisen asteen ammatillista koulutusta antaville koulutuksen järjestäjille. Myös sellaisilla vapaan sivistystyön oppilaitoksilla, jotka ovat vakiintuneesti järjestäneet ammatillista lisäkoulutusta, on mahdollisuus saada valtionosuutta. Vuoden 2003 alusta lukien valtionosuutta on myönnetty kahdeksan valtakunnallisen liikunnan koulutuskeskuksen ja kolmen alueellisen liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjille.

Vuonna 2000 ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa siirryttiin valtionosuusjärjestelmään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998, muutettuna lailla 1211/2000) mukaisesti**.** Valtionosuusjärjestelmä ei kuitenkaan koskenut vapaan sivistystyön oppilaitoksia, vaan niille lääninhallitukset myönsivät valtionavustuksia ammatillisen lisäkoulutuksen rahoittamiseen. Vuosina 2001 ja 2002 oli siis rinnakkain valtionosuusrahoitus ja -avustusrahoitus eri oppilaitosmuodoille. Valtionosuuksiin suunnattiin kokonaisrahoituksesta 60 % ja valtionavustuksiin 40 %.

Rahoitusjärjestelmä yhtenäistettiin vuoden 2003 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (1280/2002), ja ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitukses-

sa siirryttiin kokonaan laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Tämä toteutettiin kumoamalla lääninhallitusten valtionavustusjärjestelmää koskeva säännös. Ohjaavana viranomaisena on opetusministeriö.

Lapin Urheiluopiston erityisongelmat

Lapin Urheiluopiston valtionosuudet ovat kattaneet kolmanneksen sen talousarvion mukaisista menoista ja loppuosa on hankittu omalla toiminnalla mm. ammatillisella lisäkoulutuksella ja vapaan sivistystyön palvelutoiminnalla. Muille saman kuntayhtymän ylläpitämille oppilaitoksille rahoitus on ollut helpompaa. Niiden ei ole tarvinnut investoida rakentamiseen tai peruskorjaukseen on saatu täysi rahoitus. Lapin Urheiluopisto on ottanut suuria rakentamislainoja, jotta se on voinut turvata sekä kilpailukelpoisuutensa että lajien ja käyttäjien muuttuvat vaatimukset.

Kun liikunnanohjaajakoulutus siirtyi Rovaniemen ammattikorkeakouluun, syntyi Lapin Urheiluopistoon sekä koulutuksellinen että rahoituksellinen ongelma. Jäljelle jäivät vain kaksivuotisen liikunnan ohjauksen peruskurssin oppilaspaikat (20), joihin saatiin ministeriöltä Lapin Urheiluopisto Oy:n aikana 20 lisäpaikkaa. Lapin Urheiluopiston valtiontuki on ollut muihin opistoihin verrattuna ammattikoulutuspainotteista, koska sillä ei ole mahdollisuuksia tarjota ja toteuttaa laajaa lyhytkurssitoimintaa. Kun oppilaspaikat vähenivät huomattavasti, vajetta paikattiin järjestämällä nuorisoasteen koulutusta oppisopimusteitse.

Lääninhallituksen kautta aiemmin tulleella ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksella pystyttiin tarjoamaan parhaimmillaan 8 erilaista koulutusta, nyt vastaava luku on 3. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmän muututtua varat kohdennetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle. Suosittuja ja työllistäviä koulutuksia joudutaan tuen vähentyessä jättämään pois, vaikka niitä varten on tehty suuriakin investointeja ja hankittu osaamista. Tältä osin liikunta-alan ammatillisen lisäkoulutuksen tarjonta heikkenee Lapin läänissä, ja koulutukseen on hakeuduttava muualle.

Lapin Urheiluopiston mielestä valtion koulutuspolitiikka on poukkoilevaa, ja erityisesti tämä näkyy ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. Lyhytjänniteinen valtion toiminta lainsäädännössä, toimeenpanossa sekä budjetoinnissa on ajanut monet oppilaitokset erittäin ahtaalle oppilaitosten järjestäessä koulutusta ja ohjatessa resursseja rakentamiseen ja muihin hankintoihin, henkilöstön palkkaamiseen ja strategiseen uudistamiseen. Koulutuslainsäädännön uudistukset ja ennen kaikkea rahoituslait sekä valtion budjettipolitiikka pitää Lapin Urheiluopiston mielestä tehdä aiempaa pidemmällä jänteellä.

Lapin Urheiluopiston mielestä sen siirtyminen kuntayhtymäomistukseen on johtanut siihen, että päätettäessä esim. ammatillisen koulutuksen oppilaspaikoista tai ammatilliseen lisä-koulutukseen myönnettävistä rahoista Lapin Urheiluopistoa käsitellään hallinnollisesti eri tavalla kuin muita urheiluopistoja. Lapin Urheiluopiston mielestä toiminnan tulee olla määräävänä tekijänä eikä urheiluopiston omistuspohjan. Itsenäiset toiminnan edellytykset ovat omistuspohjan muutoksen vuoksi kaventuneet. Kun urheiluopisto liitettiin jo vakiintuneeseen koulutuskuntayhtymään, muiden oppilaitosten on vaikea nähdä resurssien jaoissa opiston toimintojen kokonaisuutta ja tarpeita. Lapin urheiluopisto etsii yhteistyötä ja paikkaansa kuntayhtymässä koko ajan, jotta kehittyminen jatkuisi luontevasti.

Valmennuskeskukset

Urheiluopistot toimivat kilpa- ja huippu-urheilun valmennuskeskuksina sen mukaan kuin ovat lajiliittojen kanssa sopineet. Valmennuskeskusrakenne tukee ja palvelee kilpa- ja huippu-urheilun valtakunnallista valmennus-, koulutus- ja kehitystoimintaa. Suomalaisen valmennuskeskusjärjestelmän tarkoituksena on korkeatasoisten harjoitusolosuhteiden, valmennuksen ja valmennuksen seuranta- ja tukipalveluiden sekä urheilijoiden koulunkäynti- ja opiskelumahdollisuuksien avulla turvata urheilijoiden huipulle tähtäävän valmennuksen toteutuminen.

Kaikki urheiluopistot toimivat valmennuskeskuksena omalla alueellaan. Suomen Urheiluopisto, Kuortaneen Urheiluopisto, Liikuntakeskus Pajulahti ja Vuokatin Urheiluopisto ovat valtakunnallisia huippu-urheilun valmennuskeskuksia toimintansa laajuuden ja palveluiden laadun perusteella. Eerikkilän Urheiluopistolla ja Varalan Urheiluopistolla on erityisrooli yhden tai useamman lajin valmennuskeskuksena.

Muissa maissa valmennuskeskukset on yleensä luotu erityisesti huippu-urheilua varten. Näissä valmennuskeskuksissa valmentautuminen on maksutonta huippu-urheilijoille.

Vuonna 2000 tehdyn selvityksen mukaan kaikkiaan kolmisenkymmentä lajiliittoa oli nimennyt yhden tai useamman urheiluopiston oman lajinsa huippu-urheilun valmennuskeskukseksi. Valmennuskeskustoiminta käsittää yleensä lajien valmentajakoulutuksen sekä urheilijoiden valmennustoiminnan junioriurheilusta huippu-urheiluun. Opis-

tosta riippuen urheilijoille on tarjolla myös lääketieteellisiä palveluja, lihashuoltoa, testausta ja valmennuksen seurantaa. Valmennuskeskustoiminnan määrä ja sisällöt vaihtelevat urheiluopistoittain.

Liikuntakeskus Pajulahden mielestä valmennuskeskusten toiminnan kannalta on tärkeää jatkaa, monipuolistaa ja syventää yhteistyötä eri lajien kanssa. Nykyistä laajemmin tulee voida esim. sijoittaa valmentajia jo nyt toimiviin valtakunnallisiin valmennuskeskuksiin, joihin eri lajien kilpa- ja huippu-urheilun valmennustoiminta tulisi keskittää. Tätä kehitystä on jarruttanut valtiovallan antamat vähäiset resurssit luoda v. 1998 opetusministeriön nimeämään neljään valtakunnalliseen koulutuskeskukseen kilpa- ja huippu-urheilun vaatimat puitteet ja osaaminen. Tämän vauhdittaminen konkreettisin toimin olisi sekä suomalaisen kilpaurheilun että liikunnan koulutuskeskusten etu.

Olympiakomitean rooli valmennuskeskusten kehittäjänä ja yhteistyön veturina ei ole Kuortaneen Urheiluopiston mukaan kehittynyt toivotulla tavalla yhdessä tehdyistä Huippu-urheilustrategian linjauksista huolimatta. Ennemminkin valmennuskeskukset tekevät kehittämis- ja yhteistyötä keskenään ja huippu-urheilutahojen kanssa. Yhteistyötä on tehty koko ajan tarvelähtöisesti ja sen kehittämiselle on selkeä tarve jatkossakin. Kuortaneen Urheiluopiston mukaan huippu-urheilulta puuttuu laaja yhteinen kehitysvisio, konkreettisia toimia on vähän eikä huippu-urheilun valmennuskeskuksia kehitetä tasapuolisesti. Opiston mielestä huippu-urheilun valtakunnallista verkostoa pitäisi vahvistaa ja nuorten urheilijoiden valmentautumis- ja uraasioita kehittää konkreettisesti valmennuskeskusten avulla. Lisäksi ammattimaisesti toimivien valmentajien koulutus olisi sijoitettava valmennuskeskuksiin. Valmentajien määrää pitäisi lisätä ja osaamista kehittää.

Eerikkilän Urheiluopiston mielestä valmennuskeskusten nykyiset voimavarat ovat täysin riittämättömät, mikä on selkein este toiminnan kehittämiselle. Se vaatii lisäpanostusta niin työvoima- kuin materiaaliresursseihin. Valtio myöntää opetusministeriön kautta taloudellista tukea lajiliitoille valmennukseen. Eerikkilän Urheiluopiston mielestä osa tästä tuesta voitaisiin sitoa käytettäväksi valmennuskeskuksissa. Näin saataisiin opetusministeriön ohjaus toimimaan paremmin. Olympiakomitea voisi yhteistyössä opetusministeriön kanssa ohjata rahaa lajiliitoille.

Vuokatin Urheiluopiston mukaan missään muualla kuin liikunnan koulutuskeskuksissa ei ole tarjottavana yhtä monipuolista ja tasa-arvoista kasvu- ja kehitysalustaa nuorelle urheilijalle. Nuoret ihmiset tarvitsevat ammattitaitoisia valmentajia, ohjaajia ja kouluttajia kehittyäkseen tasapainoisesti urheilijaurallaan. Rahoitusjärjestelmän tulisi ottaa tämä huomioon, sillä valmennuskeskuksissa pysyvästi toimivat henkilöt voisivat taloudellisesti tehokkaimmin auttaa nuoria urheilijoita.

Opetusministeriö on 13.3.2003 asettanut työryhmän selvittämään huippu-urheilua ja sen kehittämistä ja sitä koskevaa valtion tukipolitiikkaa. Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31.1.2004.

Kuntoutuksen järjestämisen edellytykset

Kela ja Raha-automaattiyhdistys rahoittavat nykyisin ennalta ehkäisevää liikuntakuntoutusta Kelan vaatimukset täyttävissä kylpylöissä ja ammattiyhdistysten omistamissa kuntoutuslaitoksissa. Urheiluopistojen mielestä kuntoutuksen järjestäminen sopisi myös niille ja olisi kansanterveyden ja resursoinnin kannalta oikeansuuntaista kehitystä. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että Kelan kuntoutus olisi mahdollista myös urheiluopistoissa.

Urheiluopistojen mielestä niillä on tarjottavissa erinomaiset tilat, korkeasti koulutettu henkilökunta, ostettavissa olevat terveydenhuoltopalvelut sekä ravintola- ja majoituspalvelut. Urheiluopistot eivät useasta yrityksestään huolimatta ole saaneet aloittamislupaa eivätkä ole päässeet tältä osin tarjoamaan palvelujaan. Ongelmana on ollut se, että aloittamiskynnystä määriteltäessä melkoinen osa pisteistä tulee sen mukaan, onko vastaavaa toimintaa aiemmin järjestetty.

Liikunnan koulutuskeskusten kiinteistökanta ja sen korjaustarve

Liikunnan koulutuskeskukset kehittyivät puitteiltaan voimakkaasti 1970- ja 1980-luvulla. Opetusministeriön usean vuoden mittaiset suunnitelmat voitiin toteuttaa lähes täysin, kun avustusosuus oli suurimmillaan jopa 80 %. 1990-luvun alkuvuodet olivat usealle opistolle taloudellisesti ja toiminnallisesti haasteellista aikaa.

Valtionosuuksien lisäksi liikunnan koulutuskeskukset voivat vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) mukaan saada rakentamisavustuksia ja kehittämisavustuksia. Urheiluopistojen käyttötarkoitus sekä rakennustekniset ja muut ominaisuudet asettavat niiden rakentamiselle ja kiinteistönhoidolle vaativia velvoitteita, mm. uimahallit, jäähallit ja urheilukentät vaativat kaikki rakentamisen ja ylläpidon erityisosaamista.

Valtion teknillinen tutkimuskeskus teki v. 1995 selvityksen urheiluopistojen kiinteistökannasta. Sen jälkeen kiinteistökantaa on arvioinut opetusministeriön, Urheiluopistoyhdistyksen, Tampereen

teknillisen yliopiston rakennustekniikan osaston ja urheiluopistojen yhteisprojekti v. 2003.

Valtion teknillinen tutkimuskeskus esitti raportissaan urheiluopistojen kiinteistöistä seuraavat tunnusluvut: rakennusten kerrosala 144 000 m^2 ja rakennustilavuus 830 000 m^3. Tampereen teknillisen yliopiston esittämät vastaavat tunnusluvut olivat kerrosalan osalta 162 754 brutto-m^2 ja tilavuuden osalta 963 048 m^3. Kerrosala kasvoi vuodesta 1995 vuoteen 2002 18 754 m^2:llä. Liikunta- ja opetustilojen käyttöaste oli v. 1995 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen selvityksen mukaan 80,5 % ja majoitustilojen yli 70 %.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tekemän selvityksen yhteenvedossa linjataan, että urheiluopistojen peruskorjausten rahoitustarve on v. 1997—2001 yhteensä 22—25 milj. €. Arviot on suoritettu arvonlisävero huomioiden vuoden 1995 kustannustasossa ja normaalissa suhdannetilanteessa. Koko rakennuskannassa vuosittainen rahoitustarve on keskimäärin 4,4—5 milj. €. Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa (1996:2) Julkisten rakennusten peruskorjausten rahoitusohjelma todetaan, että laskennallinen korjaustarve on 2 % jälleenhankinta-arvosta. Urheiluopistojen osalta tämä tarkoittaa samaa n. 4 milj. €:n vuosittaista rahoitustarvetta.

Vuonna 2003 tehdyn selvityksen mukaan urheiluopistojen kiinteistökannan ominaisuudet vaihtelevat voimakkaasti. Kannasta löytyy purkutuomiota odottavia rakennuksia mutta myös uusia tai uudenveroisiksi peruskorjattuja rakennuksia. Erityisesti Solvallan Urheiluopiston rakennuskanta on korjauksen tarpeessa.

Opetusministeriön osoittama määräraha, joka pääosin kohdistettiin peruskorjauksiin, oli v. 1999—2002 seuraava:

Vuosi	Haettu	Myönnetty
	€	
1999	6 060 484	1 850 067
2000	10 619 049	2 018 255
2001	10 614 676	1 757 564
2002	10 477 000	1 850 000
Yhteensä	37 771 209	7 475 886

Valtakunnallisten liikuntakeskusten vuotuisiin peruskorjauksiin ja perustamishankkeisiin varattu määräraha, 1,85 milj. €, ei Suomen Urheiluopiston mukaan riitä tarvittaviin toimenpiteisiin. Näin ollen opistoja ylläpitävät tahot joutuvat panostamaan yhä enemmän pääomia pitääkseen opistojen kiinteistöt edes välttävässä kunnossa. Kiinteistöjen kunto heikkenee jatkuvasti ja opetuskalusto kuluu siten, että se ei enää vastaa opiskelun edellytyksiä.

Kuortaneen Urheiluopiston mukaan moni liikunnan koulutuskeskus on taloudellisista syistä joutunut laiminlyömään tarvittavat vuosihuollot ja riittävän peruskorjauksen. Varalan Urheiluopiston mukaan perusparannukseen ja uudisrakentamiseen tulisi olla pitkänajan suunnitelmia, jotta opistot voisivat hyödyntää niitä omissa suunnitelmissaan ja saada hankkeensa tarkoituksenmukaisiksi. Myös Liikuntakeskus Pajulahti toivoo ministeriöltä monivuotista rahoitussuunnitelmaa.

Eerikkilän Urheiluopiston mukaan ongelmana on koulutuskeskuksen investointien arvonlisäverollisuus. Jos urheiluopiston omistaja on säätiö, se ei saa täyttä alv-hyötyä, koska suurin osa toiminnasta on arvonlisäverotonta, vapaan sivistystyön lain muukaan tapahtuvaa lyhytkurssitoimintaa. Tällöin opetusministeriön liikunnan koulutuskeskuksille myöntämästä rakentamisavustuksesta ja lainarahasta osa kuluu arvonlisäveroon. Lainsäädäntöä tulisikin muuttaa Eerikkilän Urheiluopiston mukaan niin, että ministeriö voisi myöntää investointiavustuksia tarvittaessa muullekin kuin suoraan ylläpitäjälle, esim. ylläpitäjän kokonaan tai osittain omistavalle osakeyhtiölle, joka saa täyden alv-hyödyn.

Vuokra-arvon pääomakorvaus loppui v. 1993. Koska investointiavustukset ovat laskeneet reaalisesti samaan aikaan, kun investointien tarve on lisääntynyt, tulisi Eerikkilän ja Kuortaneen Urheiluopistojen mukaan peruskorjausavustuksia korottaa 500 000 €:lla vuodessa. Vuokra-arvon purkamispäätöksen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 23/1992 vp) todetaan, vuokra-arvojärjestelmän purkamisesta vuositasolla vapautuvat määrärahat siirretään lisäykseksi perustamiskustannuksiin myönnettävään avustusmäärärahaan. Kun laki liikunnan koulutuskeskuksista (801/1992) hyväksyttiin v. 1992, sivistysvaliokunta totesi asiaa koskevassa mietinnössään (SiVM 5/1992 vp), että monilla urheiluopistoilla on vanhoja kiinteistöjä, joissa on tarve peruskorjaus- ja muutostöihin. Valiokunnan mielestä vuokra-arvojärjestelmän purkamisesta vapautuvat määrärahat tulisi kohdistaa erityisesti näihin olemassa olevien urheiluopistojen peruskorjaus- ja muutostöihin. Näin ei ole urheiluopistojen mukaan kuitenkaan tapahtunut.

Eerikkilän Urheiluopiston mielestä perustamishankkeisiin vuosittain myönnettävä avustus ei riitä sekä peruskorjauksiin että uusinvestointeihin. Valtiovallan tulisi lisätä valtion budjettiin 1,7—2,5 milj. €:n lisäavustuserä, jotta 2 %:n laskennalliseen peruskorjaustasoon päästäisiin. Tämä olisi mahdollis-

ta, jos liikunta saisi veikkausasetuksen edellyttämän osuuden veikkauksen voittovaroista.

Valtion liikuntaneuvostossa on ollut vireillä urheiluopistojen perustamishankkeiden rahoitusperiaatteiden tarkastelu ja kriteerien käsittely jatkuu valtion liikuntaneuvostossa v. 2003. Muun muassa seuraavia seikkoja tulisi valtion liikuntaneuvoston mukaan ottaa huomioon arvioitaessa perustamishankkeiden avustamista: Avustuksen ensisijaisia lähtökohtia ovat vapaasta sivistystyöstä annetun lain perusteella harkitut opistojen toiminnalliset tavoitteet ja tarpeet. Kriteerien mukaan avustusta voidaan myöntää vain oppilaitoksen ylläpitäjälle, ja harkittaessa avustuksen tasapuolisuutta ja tarvetta otetaan huomioon opistokentän kehittäminen valtakunnallisena kokonaisuutena eli palveluverkostona. Päävastuu perustamishankkeiden rahoituksesta ja ylläpidosta kuuluu omistajalle, ja lähtökohtana avustuksen määrää harkittaessa on 40 %:n avustus arvioiduista kokonaiskustannuksista. Lisäksi opistojen koulutuspoliittisen merkityksen mittarina käytetään opistojen vapaan sivistystyön lain perusteella määriteltyjä valtionapuun oikeuttavien kurssivuorokausien määrää.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Suomalaisella urheiluopistojärjestelmällä on suuri merkitys liikunnan ja terveyden edistämisessä. Se palvelee niin liikunnan koulutuksen, opetuksen ja valmennuksen kuin yleisesti maakuntien liikuntaelämänkin tarpeita. Nyky-yhteiskunnassa tarvitaan yhä enemmän fyysistä harjoittelua ja terveysliikuntaa kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi, koska luonnollinen fyysinen aktiviteetti elämässä on vähentynyt. Liikunnalla on suuri merkitys terveydelle ja kansantaloudelle. Erityisesti lasten ja nuorten liikunnasta ja liikkumiseen opettamisesta on huolehdittava. Asennekasvatuksella voidaan vaikuttaa siihen, miten liikuntaan suhtaudutaan. Myös aikuisväestön hyvinvoinnista huolehtiminen on tärkeää, jotta työssä jaksettaisiin ja työkyky säilyisi paremmin.

Urheiluopistojen tehtäviä ja toimintoja olisi kehitettävä niin, että opistot pysyvät elinvoimaisina ja ajanmukaisina. Valtiontilintarkastajien mielestä liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta, tehtävistä ja niiden järjestämästä koulutuksesta tulee tehdä ulkopuolinen arviointi.

Urheiluopistojen kehittämisessä tulee pyrkiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisiin toiminnan ja hallinnon kokonaisuuksiin. Erityisesti Lapin Urheiluopiston hallinnollinen asema vaatinee selkiyttämistä ja toiminnan uudelleen järjestämistä. Valtiontilintarkastajien mielestä urheiluopistojen yhteistyön lisäämisellä ja selkeällä työnjaolla voitaneen edelleen tehostaa ja monipuolistaa niiden toimintoja. Urheiluopistoissa järjestettävän koulutuksen tiivistämiseksi on harkittava myös voimavarojen osittaista yhdistämistä. Alueellista yhteistyötä muiden koulutusyksiköiden kanssa olisi syytä kehittää ja tuoda liikunnan lisäarvo yhteiseen maakunnalliseen koulutustarjontaan. Vastuu toiminnan kehittämisestä on ensisijaisesti opistolla itsellään.

Valtionavustuspäätöksen tekijä tarvitsee päätöksensä tueksi selkeän käsityksen avustettavan toiminnan tavoitteista ja tuloksellisuudesta. Niiden perusteella voidaan toimintaa myöhemminkin arvioida. Yhteiskunnan tuki tulee suunnata koulutukseen, joka palvelee tarkoituksenmukaisesti liikuntakoulutuksen sekä valtakunnallista että alueellista kysyntää. Lisäksi ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän sekä siihen liittyvän raportointijärjestelmän tulee olla selkeä ja toimiva. Urheiluopistojen olisi syytä pyrkiä hyödyntämään tehokkaasti Euroopan sosiaalirahaston ohjelmista myönnettävää hankerahoitusta. Hakemisprosessissa ja ohjelmien toteuttamisessa opistojen yhteistyön tarve korostuu.

Valtiontilintarkastajien mielestä huippu-urheilulle pitää luoda kehittämissuunnitelma ja selvittää, miten valmennuskeskuksia tulee kehittää. Valtion roolia ja sen vastuuta huippu-urheilussa sekä huippu-urheilun edellytysten ja voimavarojen luomisessa tulee selkeyttää. Erityisen tärkeää on pohtia Olympiakomitean ja urheilun lajiliittojen asemaa ja tehtäviä valmennuskeskusten toiminnan kehittämisessä ja rahoittamisessa. Tällä hetkellä näiden rooli on tässä asiassa selkiytymätön. Puhtaan urheilun etiikkaa tulee korostaa huippu-urheilun uskottavuuden ja arvostuksen palauttamiseksi tehostamalla ja lisäämällä dopingin vastaista työtä kaikessa urheilutoiminnassa.

Urheiluopistojen mukaan suuren omaisuusmassan ylläpito on ongelmallista, koska opistoilla ei ole tarpeeksi varoja korjausrakentamiseen. Oikea-aikainen korjaaminen säilyttää rakennuskannan kunnon sekä takaa tehtävien hoidon ja palvelukyvyn. Valtiontilintar-

kastajien mielestä kiinteistöjen huomattavan korjaustarpeen vuoksi valtion avustus tulee suunnata pääosin korjaustarpeessa olevaan rakennuskantaan. Sen sijaan uusinvestoinneissa koulutuskeskusten oman panostuksen tulee olla edelleen merkittävä. Perusparannuksen ja uudisrakentamisen rahoitussuunnitelmia tulee kuitenkin tehdä pitkäjänteisesti, jotta opistot voivat hyödyntää niitä omissa toimintasuunnitelmissaan. Lisäksi valtiontilintarkastajat tähdentävät sitä, että urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen suunnatut veikkausvoittovarat nostetaan uuden arpajaislain jakosuhteiden edellyttämälle tasolle.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät maa- ja metsätalousministeriöltä selvityksen kestävästä metsätaloudesta ja metsänhoidon toimivuudesta sekä hevostalouden edistämisestä.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin maa- ja metsätalousministeriöön 2.4.2003. Käynnillä kuultiin maa- ja metsätalousministeri Jari Koskisen ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: hallinnonalan toiminta v. 2002, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot sekä vesihuolto.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskukseen tehtiin valvontakäynti 25.3.2003. Sen toiminnasta kuultiin ylijohtaja Seppo Heinosta ja muuta henkilöstöä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta kansliassa on vastannut ma. ylitarkastaja Raimo Laitinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 12.6.2003.

Kestävä metsätalous ja metsänhoidon toimivuus

Kestävän metsätalouden kriteerit, indikaattorit ja tavoitteet

Kestävää metsätaloutta koskevat kriteerit ja indikaattorit kattavat sisällöllisesti varsin laajan tavoitteiston. Raportin (Suomen Metsätalouden tila 2000. Kestävän metsätalouden kriteerit ja indikaattorit. Maa- ja metsätalousministeriö. Julkaisuja 5/2000) mukaan pääkriteereitä on kuusi, jotka jakaantuvat yhteensä 47 indikaattoriin. Kestävän metsätalouden pääkriteerit ovat:

1. metsävarojen ylläpitäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen sekä metsien merkitys maailmanlaajuiselle hiilen kierrolle
2. metsien terveyden ja elinvoimaisuuden ylläpitäminen
3. metsien tuotannollisten toimintojen ylläpitäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen (puutuotteet ja muut tuotteet)
4. luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, suojelu ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsäekosysteemeissä
5. metsien suojelutoimintojen ylläpitäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien hoidossa (erityisesti maaperä ja vesistö) ja
6. muiden yhteiskunnallis-taloudellisten toimintojen (metsäsektorin, kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien ja jokamiehenoikeuden) ja edellytysten ylläpitäminen.

Kestävän metsätalouden tavoitteet on määritelty Lipposen II hallitusohjelmaan kuuluvassa Kansallinen metsäohjelma 2010:ssa. Kansallinen metsäohjelma 2010:n seurantaraportin mukaan (MMM:n julkaisuja 6/2002) valtioneuvosto teki 4.3.1999 periaatepäätöksen ohjelman hyväksymisestä ja päätti 18.11.1999 ohjelman toteuttamisesta metsien taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyyden suhteen tasapainoisena kokonaisuutena.

Raportin mukaan kestävän metsätalouden tavoitteena on vuoteen 2010 mennessä pyrkiä lisäämään metsäteollisuuden kotimaisen ainespuun vuosittaista käyttöä 5—10 milj. m^3:llä eli 63—68 milj. m^3:iin. Ainespuun hakkuukertymän nostaminen edellyttää metsänhoidon ja metsän parannuksen kokonaisinvestointien nostamista takaisin aiemmalle n. 0,25 mrd. €:n tasolle. Tuotannon lisäys edistää metsätalouden ja metsäteollisuuden työllisyyttä 10 000—15 000 henkilötyövuodella, mutta tuottavuuden noustessa metsäteollisuuden työllisyys kuitenkin vähenee 95 000:sta 80 000:een henkilötyövuoteen vuoteen 2010 mennessä.

Raportin mukaan metsien ekologinen kestävyys turvataan kehittämällä edelleen talousmetsien ympäristönhoitoa maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön v. 1994 vahvistaman metsätalouden ympäristöohjelman ja sen seurantojen pohjalta. Metsien monikäyttö ja matkailu otetaan huomioon ja niitä edistetään metsien käytön ja suojelun yhteydessä.

Kansallinen metsäohjelma 2010:n tavoitteena on vuotuisen energiapuun käytön lisääminen 5 milj. m^3:llä vuoteen 2010 mennessä.

Raportin (Kansallinen metsäohjelma 2010:n evaluointi. Kimmo Kivinen ja Jari Paldanius. Diskurssi Oy 16.9.2002) mukaan uudistushakkuut ohjataan metsäsuunnittelun ja neuvonnan avulla kohteisiin, jotka vaikuttavat eniten metsien tulevaan kehitykseen. Tällaisia ovat etenkin Etelä-Suomen uudistus-

kypsät kuusikot ja Pohjois-Suomen vajaatuottoiset metsät.

Tavoitteena on lisätä vuoteen 2010 mennessä myös metsänhoitotöiden suoritemääriä. Nuoren metsän hoidon osalta tavoitteena on nostaa vuosittainen 150 000 hehtaarin (ha) suoritemäärä 250 000 ha:iin, ensiharvennusten osalta 100 000 ha:n suoritemäärä 250 000 ha:iin ja kunnostusojitusten osalta 75 000 ha:n suoritemäärä 110 000 ha:iin.

Karppisen ym. tutkimuksen (Suomalainen metsänomistaja 2000. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 852/2002) mukaan metsänomistajien tavoitteet ovat muuttuneet moniarvoisempaan suuntaan ja nykyisin jo puolet metsänomistajista kuuluu ryhmään, jossa korostetaan taloudellisten tavoitteiden ohella myös metsien aineettomia hyötyjä.

Tavoitteiden seuranta ja toteuttamiseen osallistuvat toimijat

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tavoitteiden toteutumista seurataan kestävän metsätalouden indikaattoreilla, jotka määritettiin laajapohjaisessa työryhmässä v. 1999—2001. Tavoitteiden toteuttamisessa maa- ja metsätalousministeriön tukena on valtioneuvoston asettama metsäneuvosto, jolle kuuluvat laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät metsäpoliittiset kysymykset ja kansallisen metsäohjelman toteutuksen seuraaminen. Nykyinen metsäneuvosto asetettiin 19.6.2002. Kullakin metsäkeskusalueella toimii rakenteeltaan ja tavoitteiltaan valtakunnalliseen metsäneuvostoon verrattava alueellinen metsäneuvosto. Metsäntutkimuslaitos tuottaa pääosan kestävän metsätalouden tavoitteiden seurantaindikaattoreihin kerätystä tiedosta. Seurattavia indikaattoreja ovat mm. puuston kasvu, hakkuumäärät, metsänhoitotyöt sekä metsien arvokkaat elinympäristöt ja niiden säilyminen.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tavoitteiden seurantaan käytettävät toimenpiteet ovat normiohjaus, taloudellinen ohjaus ja informaatio-ohjaus. Normiohjaus ja siihen kuuluva säädösvalmistelu on ministeriön keskeisin vaikutuskeino.

Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa Metsäntutkimuslaitosta, Metsähallitusta, metsäkeskuksia ja metsätalouden kehittämiskeskus Tapiota tulosneuvotteluin ja tulossopimuksin. Osa tulosohjausprosessia ovat ns. konsernineuvottelut, joissa sovitaan yhteisistä, useita organisaatioita koskevista kehityshankkeista ja keskustellaan organisaatioiden strategioista. Valtion talousarvio on keskeinen väline ministeriön ja sen alaisen hallinnon tavoitteiden asettamisessa ja resurssiohjauksessa. Ministeriön metsäosasto vastaa sisäisestä strategiatyöstä, jossa muutostekijät analysoimalla määritellään kriittiset menetystekijät. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus, johon kuuluvat mm. metsien hyvä puuntuotannollinen tila, monimuotoisuuden turvaaminen ja metsätalouden kannattavuus, on menestystekijöistä tärkeimpiä.

Metsänhoitoyhdistysten tehtävä, metsätalouden edistäminen, perustuu lakiin metsänhoitoyhdistyksistä (534/1998). Lain 1 §:n mukaan metsänhoitoyhdistys on metsänomistajien yhteenliittymä, jonka tarkoituksena on edistää metsänomistajien harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista sekä edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton (MTK) mukaan v. 2002 (Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion tilastot, ennakkotiedot) metsänhoitomaksujen tuotot koko maan vajaassa 200 metsänhoitoyhdistyksessä olivat 28 milj. € ja liiketoiminnan tuotot 145 milj. €. Metsänhoitomaksujen osuus säilyi 16 %:na. Metsänhoitoyhdistysten toiminnan ja metsänhoitomaksujen käytön lainmukaisuutta valvovat metsäkeskukset. Ministeriön ja metsänhoitoyhdistysten välillä ei ole muodollista tavoitteenasettamismenettelyä, mutta ministeriön mielestä yhteyksiä voidaan pitää käytännön tasolla toimivina.

Metsätalouden tavoitteiden toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden piiri on ministeriön mukaan laaja ja tarkasti määritteleмätön. Valtioneuvostotasolla metsätalouteen vaikuttavia ministeriöitä on ainakin seitsemän (VM, YM, KTM, TM, SM, KTM, OM). Tavoitteiden toteuttamiseen osallistuvat myös erilaiset valtionapuja saavat organisaatiot, kuten Työtehoseura ja Metsämuseosäätiö. Yksityisen sektorin tärkeimmät toimijat ovat metsänomistajien järjestöt ja metsäteollisuuden järjestöt. Viime aikoina myös suorat kontaktit maailmanlaajuisiin suomalaisiin metsäteollisuusyrityksiin ovat lisääntyneet. Erityisesti ekologissa kysymyksissä Suomen Luonnonsuojeluliitto ry ja WWF ovat vakiintuneita neuvottelukumppaneita. Yliopistot ja tutkimusorganisaatiot osallistuvat metsätalouden ja metsäklusterin tutkimukseen ja kehittämiseen.

Puuvaranto, markkinahakkuut ja raakapuun tuonti

Puuvarannon kehitys

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Suomen puuvaranto on yli 2 mrd. m^3 ja kasvu 81 milj. m^3 vuodessa. Puuston ikärakenteen takia suurimmat kestävät hakkuumahdollisuudet ovat hieman suuremmat kuin kasvu eli 81,4 milj. m^3 vuodessa, joka ylittää selvästi Kansallinen metsäohjelma 2010:n

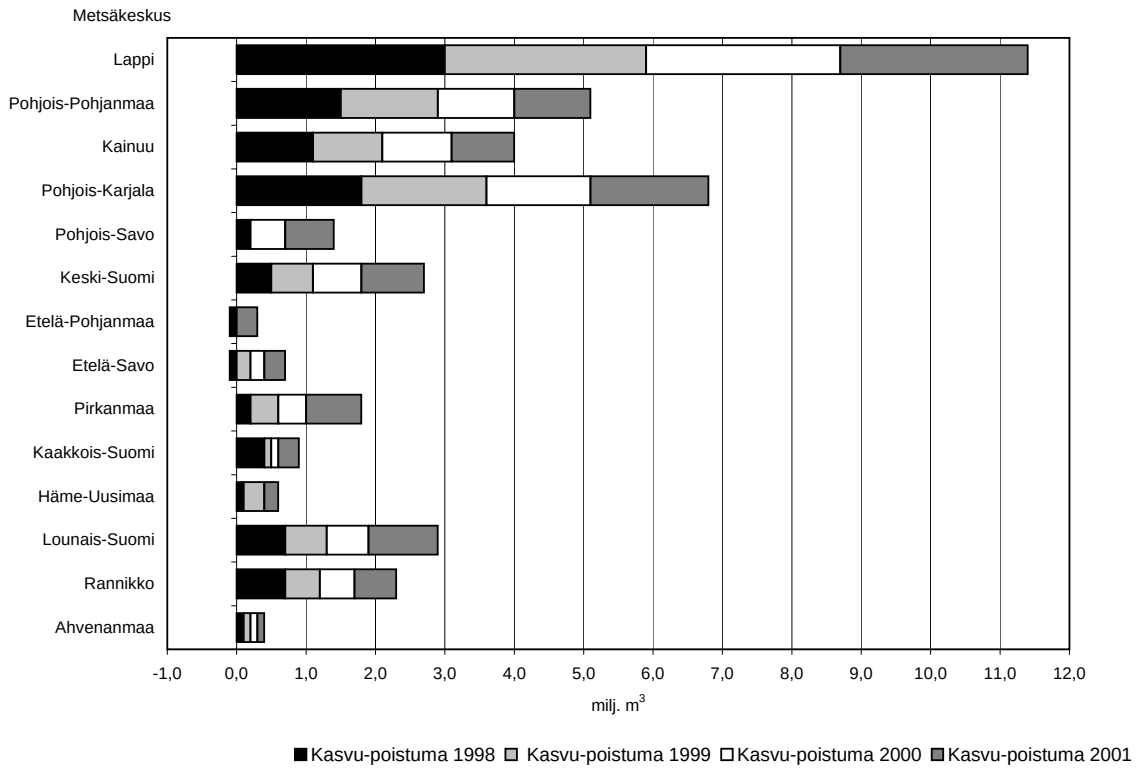
mukaisen kestävän metsätalouden hakkuukertymätavoitteen (63—68 milj. m³ vuodessa). Kansallinen metsäohjelma 2010:n seurantaraportin (MMM:n julkaisuja 6/2002) mukaan Metsäntutkimuslaitoksen metsäkeskuksittain laskema arvio suurimmasta kestävästi hakattavissa olevasta ainespuumäärästä on 69 milj. m³ vuodessa.

Seuraavasta kaaviosta voidaan nähdä, että puuvaranto kasvoi v. 1998—2001 nopeimmin Lapin, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun metsäkeskusten alueilla. Mainittujen neljän metsäkeskuksen alueella puuvaranto kasvoi tarkastelujaksona yhteensä 27,2 milj. m³, eli niihin keskittyi n. 61 % koko maan puuvarannon kasvusta. Koko maan puuvaranto kasvoi n. 44,5 milj. m³. Suurin puuvarannon kasvu oli Lapissa, keskimäärin n. 11,5 milj. m³ eli n. 26 % koko maan puuvarannon kasvusta mainitulla tarkastelujaksolla. Etelä-Pohjanmaan metsäkeskuksen alueella hakkuut ovat tarkastelujaksolla ylittäneet vuosikasvun. Metsäkeskuksen mukaan ko. vuosina keskimääräinen poistuma on ollut 4,83 milj. m³ vuodessa ja vuotuinen kasvu 4,87 milj. m³ vuodessa. Uusien tarkennettujen valtakunnan metsien 9. inventointiin perustuvien kasvulukujen mukaan Etelä-Pohjanmaan metsäkeskusalueella kasvu on 5,66 milj. m³ vuodessa. Näiden lukujen perusteella puuston poistuma Etelä-Pohjanmaan metsäkeskuksen alueella ei ylittänyt metsien kasvua.

Lapissa puuston tilavuuden kasvu johtuu Lapin metsäkeskuksen mukaan yhtäältä siitä, että valtion omistuksessa olevasta metsämaasta huomattava osa on siirretty taloustoiminnan ulkopuolelle. Toisaalta siihen vaikuttaa myös se, että metsiä on uudistettu viime vuosikymmenien aikana paljon. Tämän vuoksi puuston kasvu on kohoamassa, jolloin hakkuut voivatkin olla kasvua pienemmät. Lisäksi sekä yksityismetsien että Metsähallituksen hallinnassa olevien metsien suurinta kestävää hakkuusuunnitetta ja samalla myös hakkuita supistaa luontoarvojen ja metsien muiden käyttömuotojen vaatimukset. Myös puutavaran kysyntä ja hinta vaikuttavat kulloinkin markkinahakkuiden määriin.

Kasvun ja poistuman erotus metsäkeskuksittain v. 1998—2001

Lähde: maa- ja metsätalousministeriö



MTK:n mukaan kasvun ja poistuman osalta on huomattava, että valtakunnan metsien inventoinnin kenttätyöt on saatettu tehdä jo 1990-luvun puolivälissä ja puuston kasvuarvio määritetään inventointia edeltäneen viiden edellisen vuoden kasvun, mutta poistuma ao. vuoden poistumamäärän perusteella.

Markkinahakkuut ja raakapuun tuonti

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan markkinahakkuumäärät pysyttelivät v. 1998—2002 n. 55 milj. m^3:ssä, mikä on selvästi yli pitkäaikaisten keskiarvojen.

Raakapuun tuonti kasvoi 1990-luvun alkupuolelta selvästi nopeammin kuin markkinahakkuut. Vuonna 1992 raakapuuta tuotiin n. 6 milj. m^3 ja v. 2002 jo liki 16 milj. m^3. Markkinahakkuut olivat vastaavasti v. 1992 n. 40 milj. m^3 ja v. 2002 54,2 milj. m^3. Tuodun raakapuun määrä vastasi 17 %:a vuoden 1992 markkinahakkuista ja n. 29 %:a vuoden 2002 markkinahakkuista. Raakapuun tuonti kasvoi 130 %:lla vuodesta 1992 vuoteen 2002 ja markkinahakkuut vastaavasti 35 %:lla. Tärkein raakapuun tuoja on Venäjä, josta v. 2001 tuotiin 12,6 milj. m^3 eli 81 % tuodusta raakapuusta. Metsäntutkimuslaitoksen teettämän selvityksen (Metsäntutkimuslaitos. Tiedote 27.2.2003) mukaan Itä-Suomen puutuotealan yritykset lisäävät Venäjän puun käyttöä tulevaisuudessa.

Tutkimuksen (Tilli, Toivonen ja Toppinen, Havukuitupuiden tuonti ja kotimaan puumarkkinat. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 53/2002. Helsinki) perusteella tuontimäntykuitu korvaa kotimaasta hankittua mäntykuitua. Kotimaan puumarkkinoilla ei ole merkittävää vaikutusta kuusikuidun tuontiin, ja kuusen tuontimäärät ovat olleet viime vuosina vuosia 1999 ja 2000 lukuun ottamatta hyvin pieniä. Tuontikoivukuitu ja kotimaasta hankittu koivukuitu ovat teollisuuden puunhankinnassa lähinnä toisiaan täydentäviä. Kotimaisen koivukuidun hakkuumahdollisuudet ovat olleet varsin tarkkaan käytössä mutta mäntykuidun hakkuumahdollisuudet vajaakäytössä.

Tutkimuksessa todetaan, että sen tuloksiin tulee suhtautua varauksella puun tuontitilastoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Puun tuonnin tilastointi muuttui vuoden 1995 alussa ja uudestaan vuoden 1996 alussa. Puhdasta mäntykuidun ja kuusikuidun tuontitilastoa oli saatavilla vain vuoden 1994 loppuun asti ja v. 1995 männyn ja kuusen tuonti tilastoitiin yhteen. Vuoden 1996 alusta kuusen ja männyn tuonti tilastoitiin erilleen, mutta kuitupuun tuontia ei enää eroteltu tukin tuonnista.

Metsien elinvoimaisuus ja puuston kasvu

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa (MmVL 25/2001 vp), joka koski valtioneuvoston selvitystä EU:n kestävän kehityksen strategiasta todetaan metsien elinvoimaisuuden ylläpitäminen tärkeäksi. Kun koko Euroopassa metsien tilavuus ja tiheys on jatkuvasti kasvanut, metsien mahdollisuus säilyä elinvoimaisina heikentyy, ellei niiden hoitoa ja hakkuuta nykyisestään lisätä. Valiokunta on myös esittänyt, että useat metsien monimuotoisuutta heikentävät tekijät tulevat metsätalouden ulkopuolelta eivätkä metsätalouden toiminnasta sinänsä. Ilmaston lämpenemisen, ilman saastumisen ja pohjavesien pilaantumisen osalta metsät toimivat pikemminkin ongelmien lieventäjinä kuin niiden aiheuttajina.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ilmaston ja maaperän ominaisuudet asettavat rajat metsämaan puuntuotoskyvylle. Puuston kasvu tietyllä paikalla riippuu kasvupaikan viljavuuden lisäksi metsikön rakenteesta, puulajeista sekä puuston iästä ja terveydentilasta. Metsien terveyden ja elinvoimaisuuden kehitykseen vaikuttavat lähinnä säätekijöiden, sienitautien esiintymisen ja tiettyjen eläinten runsauden vuosittainen vaihtelu. Metsänhoidon menetelmillä voidaan lisätä kasvatettavan puuston elinvoimaa ja vastustuskykyä tuhonaiheuttajia vastaan.

Ilmaston ja maaperän vaikutus ilmenee puuston keskitilavuuden ja keskikasvun voimakkaana alueellisena vaihteluna. Metsätilastollisen vuosikirjan 2002 mukaan pienin puuston keskitilavuus on Lapin metsäkeskuksen alueella (71 m^3/ha) ja suurin Hämeen-Uudenmaan metsäkeskuksen alueella (155 m^3/ha). Puuston keskikasvu on vastaavasti Häme-Uusimaan metsäkeskuksen alueella vuodessa 6,7 m^3/ha kY Lapin metsäkeskuksen alueella 1,5 m^3/ha.

Metsätuhoja ja kasvutappioita aiheuttavat tekijät

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kesäaikaisten hakkuiden yleistyminen 1960-luvulta lähtien johti juurikäävän ja sen aiheuttamien kuusen tyvilahon ja männyn tyvitervastaudin runsastumiseen. Etelä- ja Länsi-Suomessa joka kuudes päätehakkuuikäinen kuusi on lahovikaiĺen. Juurikäävän aiheuttamat ongelmat eivät lopu päätehakkuuseen, koska sienirihmasto elää vuosikymmeniä uudistusalalle jäävissä kannoissa ja leviää sieltä juuriyhteyksien kautta seuraavaan puusukupolveen. Kesähakkuiden vähentämistä pohtineessa työryhmässä (Työryhmämuistio, MMM 2000:8) on esitetty juurikäävän riskialueen laajentamista ja hakkuiden siirtämistä kesästä talveen juurikäävän riskialueella.

Mainittu työryhmä on myös esittänyt, että heikosti kantavilla turvemailla sekä muilla pehmeäpohjaisilla ja syöpymisherkillä alueilla puunkorjuu tulee tehdä maan ollessa roudassa. Korjuujäljen seurannan tuloksia tulee laadun parantamiseksi hyödyntää nykyistä paremmin aluetason neuvonnassa ja tiedottamisessa. Metsäkeskusten, puunhankintaorganisaatioiden, metsänomistajien, koneyrittäjien ja metsätyöntekijöiden sekä metsähoitoyhdistysten ja metsäkeskusten tulee lisätä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa korjuujäljen laatuun vaikuttavista tekijöistä.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan puuston harsuuntuminen on seurantatietojen valossa vakiintunut keskimäärin 9—19 %:n tasolle ja johtuu pääasiassa puuston ikääntymisestä, erilaisista epäedullisista ilmasto- ja säätekijöistä sekä sieni- ja hyönteistuhoista. Tuore kuorellinen havupuutavara, joka jää metsään kesän yli, toimii monien metsätuholaisten lisääntymisalustana. Hyönteistuhojen riski kasvaa erityisesti suurten myrskyjen jälkeen, jos tuulenkaatoja jää runsaasti metsään. Viime vuosina runsastunut hirvikanta on lisännyt vaurioita männyntaimikoissa.

Raportin (Varautuminen mäntyankeroisen torjuntatoimenpiteiden tehostamiseen: Kriisivalmiussuunnitelma. MMM 2002.) mukaan mäntyankeroinen luokitellaan vaaralliseksi kasvintuhoojaksi ja sen löytyminen metsistämme aiheuttaisi todennäköisesti hyvin vakavat seuraukset kansantaloudellemme. Mäntyankeroisen löytyminen metsästä lopettaisi havuraakapuun ja muiden kuivaamattomien havuraakapuusta valmistettujen tuotteiden viennin ainakin väliaikaisesti ja aiheuttaisi metsänomistajille tulonmenetyksiä puutavaran arvon alenemisen sekä markkinointi- ja käyttörajoitusten seurauksena. Suomen ilmasto-oloissa mäntyankeroisten saastuttamissa metsissä ei välttämättä ilmene sellaisia ulkoisia oireita, joiden perusteella saastuneet puut voitaisiin erottaa terveistä puista. Mäntyankeroisen löytyminen maahan tuodusta puutavarasta aiheuttaisi tappioita metsäteollisuudelle, koska puun tuonti loppuisi saastuneeksi todetulta alueelta kokonaan tuontirajoitusten ajaksi. MTK:n mukaan metsäteollisuuden vienti joutuisi vientirajoitusten piiriin ja osa puutavaran ostajista hankkisi tuotteensa maista, joissa mäntyankeroista ei esiinny.

Mainitun raportin mukaan mäntyankeroisen tiedetään esiintyvän varmuudella Kanadassa, Yhdysvalloissa, Meksikossa, Japanissa, Taiwanissa, Kiinassa ja Etelä-Koreassa. Euroopassa mäntyankeroinen todettiin ensimmäisen kerran Suomeen v. 1984 Kanadasta ja Yhdysvalloista tuoduissa hake-erissä, toisen kerran v. 1985 Pohjois-Amerikasta peräisin olleesta hake-erästä ja kolmannen kerran v. 1989 Kanadasta tuodusta sahatavaraerästä. Myös v. 1991,1992 ja 1998 Pohjois-Amerikasta tuoduista havupuuhake-eristä löytyi mäntyankeroisia.

Raportissa todetaan, että vuoden 2001 tullitilastojen perusteella Suomeen tuotiin havupuutavaraa pääasiassa Venäjältä ja jonkin verran Latviasta, Liettuasta ja Virosta sekä EU:n alueelta Saksasta, Tanskasta, Ruotsista ja Englannista. Suomen on varauduttava myös tilanteeseen, jossa valtio, josta Suomi tuo havupuutavaraa, ilmoittaa mäntyankeroisen löytyneen alueeltaan ensimmäisen kerran. Vakavimmillaan tällainen tilanne aiheuttaisi Suomessa mäntyankeroisen leviämisen riskin moninkertaistumisen.

Raportissa todetaan edelleen, että kolmella suurimmalla yrityksellä, jotka tuovat 95 % kaikesta Venäjältä tulevasta puusta, on käytössään laatujärjestelmä, jolla hakkuiden alkuperä voidaan luotettavasti selvittää. Kasvintuotannon tarkastuskeskus tutki v. 1984—2001 n. 3 300 havupuutavaraerää. Näytteistä n. 2 500 otettiin Venäjän Euroopan puoleisista osista peräisin olleesta havupuusta, eikä niistä löytynyt mäntyankeroista. Vuosina 2000 ja 2001 tehtiin kotimaiseen havupuuhun 1 024 mäntyankeroiskartoitusta, eikä näytteistä löytynyt mäntyankeroista.

Vuoden 2001 myrskytuhot

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan marraskuun 2001 myrskyt kaatoivat metsää n. 7,3 milj. m^3. Pahimmat tuhot sattuivat Rannikon, Hämeen-Uudenmaan, Pirkanmaan, Lounais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Suomen metsäkeskusten alueilla. Eriasteisia myrskytuhoja arvioitiin sattuneen yli miljoonalla hehtaarilla, josta arviolta 458 000 ha vaati korjaushakkuita. Talousmetsien tuhoalueet saatiin korjattua hyvissä ajoin ennen kesää 2002, mutta yksittäisiä tuulenkaatoja jäi runsaasti metsään. Muutamia laajempia tuhokohteita jäi korjuun ulkopuolelle, koska ne sijaitsivat luonnonsuojelualueilla.

Koneyrittäjien liiton arvion mukaan myrskytuhojen korjaus työllisti 150—200 koneyritystä ja töihin osallistui n. 800 henkeä. Puu- ja erityisalojen liiton arvion mukaan metsureita olisi ollut töissä n. 100. Välittömästi myrskyjen jälkeen tuhoalueiden palokunnat ja sähköyhtiöt olivat täystyöllistettyjä teiden ja sähkölinjojen päälle kaatuneiden puiden raivauksessa. Metsäntutkimuslaitoksen suorittama myrskytuhoalueiden inventointi vaati n. 10 henkilötyökuukautta ja hankkeen ulkopuolinen rahoitus oli n. 22 000 €.

Ministeriön mukaan myrskyjen vaurioittamien metsiköiden korjuutyöt sujuivat hyvin. Suuren tuulenkaatojen määrän pelättiin johtavan tuhohyönteisten runsastumiseen ja tuhojen leviämiseen ympäröiviin kasvaviin metsiin. Metsäntutkimuslaitos selvitti tuulen kaatamiin kuusiin iskeytyneiden tuhohyönteisten runsauden 17 myrskytuhoalueella. Seuraustuhoilta vältyttiin myrskyjen vaurioittamissa metsissä, ja syksyn 2001 myrskyjen kaatamiin puihin iskeytyi kesällä 2002 vain vähän kasvavalle puustolle vaarallisia tuhohyönteisiä. Merkittävin kuusen tuholainen, kaarnakuoriaisiin kuuluva kirjanpainaja, esiintyi runsaana vain paikoitellen.

Ministeriön mukaan jatkossa tulisi kehittää entistä tehokkaampia menetelmiä tuhoalueiden paikallistamiseen ja tuhojen laajuuden arviointiin, esim. lentokoneesta tai helikopterista tehtyä arviointia kehittämällä ja kaukokartoitusteknologiaa hyödyntäen. Myrskytuhojen korjaamiseen osallistuvien tahojen (metsätalous, pelastustoimi, koneyrittäjät, sähköyhtiöt) työnjakoa tulisi selkeyttää ja yhteistyötä tehostaa.

MTK esitti 24.4.2001 maa- ja metsätalousministeriölle, että se asettaisi työryhmän, joka laatisi menettelytavat mahdollisen laajan metsätuhon tapahduttua. Maa- ja metsätalousministeriö asetti metsätuhotyöryhmän 6.8.2002. Työryhmä sai työlleen jatkoaikaa 30.6.2003 saakka.

Metsien elinvoimaisuutta ja puuston kasvua edistävät tekijät

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan sopivan voimakkaat ja oikein ajoitetut harvennushakkuut parantavat metsän elinvoimaisuutta ja vastustuskykyä tuhonaiheuttajia vastaan. Uudistus- ja kasvatushakkuiden rajauksella ja ajoituksella voidaan vähentää myrskytuhoja. Juurikääpää voidaan torjua hakkuiden yhteydessä suoritettavalla kantokäsittelyllä, jossa kaatopintaan ruiskutetaan juurikäävän kasvua estävää biologista torjunta-ainetta. Metsän hyönteis- ja sienituhoja voidaan vähentää järjestämällä puun korjuu ja varastointi siten, että tuoretta kuoripäällistä havupuuta on metsässä kesäaikaan mahdollisimman vähän.

Metsänuudistamisen onnistumisen ja taimikon hyvän kasvukunnon perusedellytyksiä ovat onnistunut uudistusmenetelmän ja maanmuokkaustavan valinta, laadukas metsänviljelytyö, viljelyssä käytettävien taimien ja siementen korkea laatu sekä metsänviljelyaineiston sopiva alkuperä. Metsänjalostus perustuu luonnonkantojen parhaiden puuyksilöiden valintaan. Jalostuksen tulokset saadaan hyödynnettyä käyttämällä metsä- ja taimitarhakylvöissä siemenviljelyksillä tuotettuja siemeniä. Lannoituksilla voidaan korjata kasvupaikan ravinnetasapainoa ja edistää lähellä uudistushakkuuta olevien kasvatusmetsien kasvua.

Viljelymenetelmien vaikutus vakiintuneen taimikon aikaan saamiseen ja puiden kasvuun

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsänviljely nopeuttaa uudistamista. Istutuksen aikavoitto uudistamisen aloittamisesta vakiintuneen taimikon aikaan saamiseen on männyn kylvöön nähden 2—3 vuotta, männyn luontaiseen uudistamiseen 3—5 vuotta ja kuusen luontaiseen uudistamiseen 10—15 vuotta. Viljelytaimet ovat jo alussa paljon suurempia ja ne selviävät pintakasvillisuudesta ja vesakosta helpommin. Luontaisessa uudistamisessa joudutaan odottamaan hyvää siemensatoa, jonka pitäisi osua yhteen suotuisten säiden ja muokkauksen ajoituksen kanssa. Tämä on erityisen merkittävä tekijä kuusen suojuspuuhakkuussa, jossa siemensadot vaihtelevat voimakkaasti ja taimettumisen edellytykset ovat kuivuuden vallitessa huonot, kun maata ei voi muokata.

Taimikon tiheys mitattuna kasvatuskelpoisten taimien määrällä on tärkein uudistamistuloksen ja taimikon tulevan puuntuotoskyvyn mitta. Ihannetiheys taimikonhoidon jälkeen on männyllä n. 1 800—2 000 tainta hehtaarilla, kuusella ja koivulla n.1 500—1 800. Männyn taimikoiden alkutiheyden on syytä olla huomattavasti suurempi (2 500—8 000 tainta hehtaarilla). Männyn luontainen uudistaminen ja kylvö johtavat onnistuessaan suurempaan männyn runkolukuun (n. 4 000—5 000 hehtaaria kohden), kuin mihin istuttamalla on järkevää pyrkiä (2 000). Istutustaimikoiden tiheyttä voidaan lisätä ja laatua parantaa käyttämällä hyväksi luontaista lehtipuuta.

Etenkin kuusen luontaisesti uudistetut taimikot ovat aukkoisempia ja epätasaisempia kuin viljellyt. Tämä johtuu epätasaisesta taimettumisesta, alikasvoksesta, muokkausvaikeuksista, siemensatojen vaihteluista, heinittymisestä, vesottumisesta sekä siemen- ja suojuspuiden kilpailusta. Luontaiset taimikot on yleensä harvennettava varhaisessa vaiheessa, mikä merkitsee yhtä ylimääräistä hoitokertaa useimpiin viljelytaimikoihin verrattuna.

Ministeriön mukaan luontaiseen uudistamiseen liittyy selvästi suurempi epäonnistumisen riski kuin viljelyyn. Ministeriön käyttämän tutkimuksen mukaan 16 % Etelä-Suomen luontaisen uudistamisen yrityksistä epäonnistui, mutta viljelyistä vain 4 %. Lapin yksityismetsien 1960-, 1970- ja 1980-lukujen männyn siemenpuualoista 38 % jouduttiin viljelemään alojen taimettumattomuuden tai siemenpui-

den kaatumisen takia, ja yhteensä 48 % aloista jäi taimettumatta siemenpuumenetelmällä.

Ministeriön mukaan epäonnistunut luontainen uudistaminen ja uusintaviljely ovat toimenpiteinä kalliita ja epävarmoja. Muokkaus joudutaan uusimaan, ja ala heinittyy ja vesoittuu taimettumista odotellessa. Viljelyn onnistumisen edellytykset ovat selvästi huonommat kuin tuoreella uudistusalalla ja torjunnasta aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia. Kiertoaika pitenee ja puuntuotos pienenee. Mitä nopeammin taimet kehittyvät, sitä paremmin ne selviytyvät heinän ja vesakon kilpailusta ja tuhoutumisen riskistä. Varhaisperkausten (ennen varsinaista taimikonhoitoa tehtävä tiheän, etukasvuisen lehtipuuston poistaminen) tarve vähenee samalla. Suurilla ja nopeakasvuisilla istutustaimilla saatu aikavoitto ja onnistumisvarmuus kylvöön ja luontaiseen uudistamiseen nähden on erityisen merkittävä rehevillä kasvupaikoilla.

Viljelytaimien nopea kasvu mahdollistaa havupuun ja koivun sekataimikoiden kasvattamisen. Kuusen taimien pituuskehitys on 1990-luvun tekniikalla, jossa paakkutaimia istutetaan matalille mättäille, saatu nopeutettua n. 2—3 vuoden kasvun verran verrattuna aiempaan menetelmään, jossa käytettiin äestystä ja paljasjuurisia taimia. Männyllä pituuskasvu ei sekataimikoissa nopeudu, mutta vesoittumisen vähentyminen parantaa männyn menestymistä. Luontaiset ja kylvetyt männyt eivät pysty tasapainoiseen pituuskehitykseen koivun kanssa.

Yksi metsänviljelyn keskeisistä eduista luontaiseen uudistamiseen verrattuna on mahdollisuus käyttää jalostettua viljelymateriaalia. Jalostuksella voidaan parantaa hyvin merkittävästi joidenkin erikoispuiden kuten visakoivun ja hybridihaavan tuottoa ja viljelyn edellytyksiä. Viljellyn ja luontaisesti uudistetun taimikon välillä ei ole eroa. Puulajin geneettinen monimuotoisuus tai metsikön laatu elinympäristönä eivät eroa viljellyssä tai luontaisesti uudistetussa taimikossa.

Viljelyllä voidaan rajoittaa juurikäävän leviämistä. Ministeriön mukaan juurikäävän vaivaamissa kuusikoissa on viljeltävä mieluummin muuta puulajia kuin kuusta. Tehtyjen kokeiden perusteella juurikääpä myös tarttuu harvemmin kuusen viljelytaimiin (20 %) kuin luontaisesti kasvaneisiin taimiin (40 %).

Ministeriön mukaan metsänviljelyn ongelmana ovat korkeat työkustannukset. Taimien suhteellinen hinta on viime vuosikymmeninä laskenut paakkutaimien ja tuotantomenetelmien kehityksen myötä ja istutuskin on tehostunut. Työkustannukset ovat kuitenkin nousseet voimakkaasti, eikä viljelyn kokonaiskustannuksia ole saatu merkittävästi laskemaan.

Sekametsien vaikutus

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan vähäinen koivusekoitus ei vaikuta mainittavasti tasaikäisessä mänty- tai kuusimetsikössä puuston kasvuun ja tuotokseen. Runsas koivusekoitus alentaa kokonaistuotosta etenkin männikössä. Kaksijakoisessa kuusi-rauduskoivusekametsässä ylispuuna on koivu. Ylispuu on puu, joka on suurempi ja vanhempi. Kuusikossa, jossa ylispuuna kasvatetaan rauduskoivua on puun tuotos 7 % suurempi kuin metsässä, josta ylispuukoivikko on hakattu pois.

Ministeriön mukaan lehtipuuston suosiminen metsänhoidossa vähentää havupuuston määrää. Nykyisillä puulajien ja puutavaralajien hintasuhteilla lehtipuusekoituksen voimakas lisääminen havupuiden kustannuksella merkitsee nettotulojen alenemista. Etelä-Suomen osalle laskettujen puuntuotanto-ohjelmien mukaan koivun vuosittaisia hakkuukertymiä voitaisiin nostaa nykyisestä n. 15 %:lla, mikä merkitsee kuitenkin n. 10 %:n vähennystä metsistä saataviin nettotuloihin.

Vettenranta on arvioinut väitöskirjassaan (Growth dynamics and economic return of mixed forests of Norway spruce and scots pine. University of Joensuu. Joensuu 2001) mänty-kuusisekametsän tuottoa simuloimalla yksittäisten puiden kasvua. Väitöskirjan mukaan Etelä-Suomessa n. 18 %:lla metsämaasta tuottoa voitaisiin lisätä vuodessa n. 2—3 m^3/ha. Saadun asiantuntijalausunnon (professori Kari Mielikäinen) perusteella väitöskirjan aineistojen luonteesta johtuen kasvun lisäys voisi parhaimmillaan olla vuodessa n. 0,5 m^3/ha, mutta käytännössä todennäköisesti vähemmän. Mielikäisen mukaan metsänhoitoa tehostamalla, tehokkaalla ja onnistuneella uudistamisella, taimikoiden hoidolla, säännöllisillä harvennuksilla ja oikeaan aikaan tehdyillä loppuhakkuilla Etelä-Suomen metsien kasvua voidaan ehkä lisätä 2 m^3/ha vuodessa.

Lannoitus

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsiä lannoitettiin Suomessa 1980-luvulla vuosittain n. 80 000—100 000 ha. 1990-luvun alkuun mennessä lannoituspinta-alat romahtivat, ja lannoituspinta-ala on viime vuosina vakiintunut n. 20 000 ha:iin vuodessa. Lannoitusmäärien vähenemisen syitä ovat mm. metsätalouden suhdannemuutokset, kasvatuslannoituksen valtionapujen loppuminen sekä epätietoisuus lannoitusten ympäristövaikutuksista.

Ministeriön mukaan uusimmat tutkimustulokset osoittavat, että jos lannoitus tehdään huolellisesti välttäen lannoitteen joutumista ojiin ja käyttäen hidasliukoisia typpilannoitteita, ympäristöhaitat ovat vähäisiä. Oikein tehty typpilannoitus ei vahingoita metsän ekosysteemiä, ei uhkaa monimuotoisuutta eikä vaikuta haitallisesti metsämaan prosesseihin tai vaaranna metsämaan tuotoskykyä pitkälläkään aikavälillä.

Ministeriön mukaan kangasmaiden lannoitusten on arvioitu lisänneen Suomen metsien kasvua yhteensä 16 milj. m^3 vuoteen 1998 mennessä. Kangasmailla sopivimpia lannoituskohteita ovat kuivahkojen ja tuoreiden kankaiden havupuustot, joissa lannoituksella voidaan lisätä puuston kasvua 30 % lannoitusta seuraavien 6—8 vuoden kuluessa. Rehevillä ja luontaisesti ravinteikkailla mailla ei lannoituksella voida lisätä merkittävästi kasvua. Lannoituksella voidaan puuston kasvun lisäämisen ohella myös korjata metsämaan ravinne-epätasapainoa, joka voi puolestaan aiheuttaa puuston kasvun taantumaa ja kasvuhäiriöitä ja pahimmillaan tappaa puita.

Suometsien ojitus

Vuosina 1986—91 tehdyn kahdeksannen valtakunnallisen metsäinventoinnin (VMI8) mukaan ojitettuja soita oli n. 4,6 milj. ha ja ojitettuja kivennäismaita 1,1 milj. ha. Uudisojitusten loppumisen vuoksi ojitettujen soiden ala ei enää nouse. Puuvarannon ja puuston vuotuisen kasvun suhteelliset lisäykset ovat 1950-luvun alun jälkeen olleet soilla selvästi suuremmat kuin kivennäismailla. Puuvaranto oli metsä- ja kitumaan soilla 377 milj. m^3. Puuston vuotuinen kasvu on ojituksen ansiosta noussut eri arvioiden mukaan 7,5—10 milj. m^3.

Kunnostusojituksen tarpeessa olevia soita on VMI8:n mukaan runsaat 1,5 milj. ha. Kymmenessä vuodessa toteutettuna se vastaa suurempaa vuotuista kunnostusojitus-tarvetta kuin kansallisessa metsäohjelmassa on esitetty. Puuntuotantoon soveltumattomia soita on ojitettu 450 000 ha, kun taas puuntuotantoon soveltuvaa ojittamatonta suota on 840 000 ha. Ojittamattomia soita on yhteensä 4,3 milj. ha.

Metsän uudistaminen ja viljely

Metsälain (1093/1996) mukainen uudistamisvelvollisuus on Valkosen mukaan kestävän metsätalouden tärkein perustus (Valkonen: Metsän uudistaminen. Kansallinen metsäohjelma 2010. Taustaraportti. Toim. Rauhala ym. Maa- ja metsätalousministeriö. Julkaisuja 6/1999).

Metsälain 8 §:n mukaan uudistushakkuun jälkeen alueille on saatava kohtuullisessa ajassa taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus ei välittömästi uhkaa. Taimikon perustamista koskevat toimenpiteet on saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa uudistushakkuun aloittamisesta tai kolmen vuoden kuluessa uudistushakkuun päättymisestä. Metsäkeskus voi hakemuksesta päättää, että metsälain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu metsän uudistamisvelvoite raukeaa, jos kohtuulliseksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta alueelle ei kasva taimikkoa. Uudistamisvelvoite ei koske ennestään puuttomia alueita, joiden metsittämiseen yksityinen maanomistaja voi saada kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) nojalla tukea.

Ministeriön mukaan metsänuudistamisen valvonta kohdistuu vuodesta 2003 alkaen metsälain voimassaoloaikana eli 1.1.1997 jälkeen syntyneisiin metsän uudistamisaloihin. Metsälain 14 §:n perusteella metsänomistajalla on velvollisuus ilmoittaa vähintään 14 päivää ja enintään kaksi vuotta ennen hakkuun aloittamista metsäkeskukselle suunnittelemistaan uudistamistoimenpiteistä. Metsälain 9 §:n mukaan kiinteistön kulloinenkin omistaja on vastuussa metsän uudistamisesta.

Ministeriön mukaan metsäluonnon monimuotoisuuden turvaaminen, metsätalouden ekologinen kestävyys ja maisemanhoito ovat tulleet olennaiseksi osaksi metsänuudistamista 1990-luvun alusta lähtien. Uudistusalan rajaus on aiempaa pienipiirteisempää ja erityisen arvokkaat elinympäristöt säästetään. Säästöpuita jätetään useimmille uudistusaloille. Säästöpuut ja reunametsien osuuden lisääntyminen voivat vähentää taimikoiden kasvua, mutta menetykset jäänevät muutamien prosenttien tasolle, kun toteutus on järkevää.

Metsänuudistamisen seuranta

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsänuudistamisen viranomaisvalvonta on metsäkeskusten keskeinen tehtävä. Uudistamisen seuranta perustuu metsälain mukaisiin metsänkäyttöilmoituksiin ja uudistamistoimenpiteiden toteuttamisesta tehtäviin taimikon perustamisilmoituksiin. Metsänkäyttöilmoitusten tarkastuksessa kiinnitetään huomiota mm. uudistamisen edellytyksiin ja suunniteltuihin uudistamistoimenpiteisiin. Pääasiallinen vaikutuskeino on neuvottelu, mutta eräissä tapauksissa metsäkeskuksen on mahdollista antaa käsittelykielto. Nykyisin metsäkeskukset tarkastavat hallinnollisesti kaikki metsänkäyttöilmoitukset ja ministeriön 24.1.2003 antaman määräyksen perusteella niistä vähintään 3 % maastossa. Vähintään 2 % valitaan

tarkastukseen otannalla. Taimikon perustamisilmoituksista tarkastetaan maastossa vähintään 3 %.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan yksityismetsälain aikaisten uudistushakkuiden uudistamiselle varattu aika päättyi vuoden 2002 loppuun mennessä. Vuonna 2002 metsäkeskukset tarkastivat kattavasti kumotun yksityismetsälain aikaiset uudistamiskohteet, joiden uudistamistoimenpiteistä ei ollut tietoa. Tarkastuksen tuloksista ei vielä ole käytettävissä tietoa. Uudistamisen laiminlyöntitapauksissa ensisijainen menettely on metsälain mukainen kirjallinen sopimus töiden toteuttamisesta.

Metsänuudistamisen seurannan tietolähteet

Metsänuudistamisessa tarvittavaa tietoa syntyy valtakunnallisten metsäinventointien (VMI) yhteydessä. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Suomessa on tehty 1960-luvun jälkeen viisi valtakunnallista metsäinventointia, jotka kestivät neljästä yhdeksään vuoteen ja kohdentuivat maan eri osiin. Metsäinventoinneissa tietoa saadaan suhteellisen pitkällä viiveellä. Metsätilastollisen vuosikirjan 2002 mukaan esim. puuston keskitilavuus inventoitiin viimeksi Lapissa v. 1992—94 ja Pohjois-Karjalassa v. 2000.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tutkimukset, selvitykset ja VMI-aineistot eivät anna yksiselitteistä kuvaa uudistamisalojen tilanteesta ja laadusta. Metsänuudistamistuloksien jälkeenjääneisyys tavoitteisiin verrattuna on kirjattu kansalliseen metsäohjelmaan, ja metsäohjelman ympäristövaikutusten arvioinnissa kiinnitettiin huomiota uudistamisen seurannan puutteellisuuteen.

Ministeriön mukaan taimikon perustamisilmoituksista valtaosa tulee metsänhoitoyhdistysten kautta silloin, kun uudistamiseen käytetyt taimet, siemenet tai toteutustyö on tilattu metsänhoitoyhdistykseltä. Myös Metsähallituksen ja yhtiöiden omista metsistä sekä hoitosopimustiloilta perustamisilmoitukset tulevat kattavasti. Sen sijaan luontaisista uudistamisista tai maanomistajan omatoimisista töistä ei perustamisilmoituksia tule kattavasti.

Raportin (Mielikäinen, Jäppinen ja Valkonen: Metsänhoidon seuranta ja suositukset. Kansallinen metsäohjelma 2010. Taustaraportti. Toim. Rauhala ym. Maa- ja metsätalousministeriö. Julkaisuja 6/1999) mukaan 1990-luvun metsänuudistamisen toteutuksesta ja tuloksista ei ole olemassa kattavaa ja luotettavaa maastotietoa. Tutkimuksessa (Saksa ja Smolander: Metsänviljelyn viivästyminen Pohjois-Savon alueella tilastoissa ja todellisuudessa. Metsätieteen aikakauskirja 1/1998) on nähty tarpeelliseksi luoda valtakunnallinen ja tilastollisesti edustava metsänuudistamisen seurantajärjestelmä.

Saksan ym. tutkimuksessa selvitettiin v. 1988, 1991 ja 1992 suunniteltujen ja vielä vuoden 1996 alussa Pohjois-Savon metsäkeskuksen hankerekisterin mukaan keskeneräisten metsänuudistamishankkeiden toteutustilanne ja metsänhoidollinen tila.

Tutkimuksen mukaan pääosa uudistamishakkuista oli tehty vuoden kuluttua uudistamissuunnitelmasta, mutta joissakin tapauksissa aikaviive suunnittelusta venyi seitsemäksikin vuodeksi. Joka kymmenes uudistamissuunnitelman mukainen hakkuu jäi kokonaisuudessaan toteutumatta suunnitelman voimassaoloaikana. Toteutumattomat uudistamissuunnitelmat näkyvät metsäkeskuksen hankerekistereissä toteutumattomina uudistamishankkeina ja aiheuttavat n. 10 %:n harhan hankerekisteristä arvioituun toteuttamattomien uudistusalojen määrään. Hankerekisterin harhaisuutta lisäsi se, että joka neljännessä uudistamishankkeessa tehdyt uudistamistyöt olivat jääneet kirjaamatta normaalissa tahdissa metsäkeskuksen hankerekisteriin.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsäkeskukset pyrkivät yhteistyössä metsänhoitoyhdistysten kanssa poistamaan käyttöilmoitukset, joissa uudistamistoimenpiteet on toteutettu, mutta ilmoitus on jäänyt toimittamatta, taikka hakkuuta ei ole tehty ollenkaan. Perustamisilmoituksen toimittamatta jättäneille metsänomistajille lähetetään muistutuskirje sähköpostina. Kirjelähetysmahdollisuus tuli käyttöön v. 2002, ja v. 2003 metsäkeskuksilla on mahdollisuus lähettää sähköposti myös kohteista, joissa uudistamiselle varattu aika (5 vuotta) on todennäköisesti kulunut umpeen.

Metsänuudistamisen seurantajärjestelmät

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsänuudistamisen seurantatieto kootaan metsäkeskuksissa Masto-järjestelmään, johon tallennetaan kaikki metsänkäyttöilmoitukset ja käsittelykuviot. Vuodesta 2003 alkaen uudistusalatietoa viedään myös Luotsi-paikkatietojärjestelmään. Masto- ja Luotsi-järjestelmien tiedot on linkitetty keskenään.

Ministeriön mukaan metsänkäyttöilmoitukset viedään Masto-järjestelmään yleensä välittömästi ilmoituksen saapumisen jälkeen. Kaikista metsänhoitoyhdistysten kautta kulkevista uudistushakkuista tehdään metsänkäyttöilmoitus. Metsänkäyttöilmoituksen jättämisen laiminlyöntejä ei juuri tapahdu.

Ministeriön mukaan metsänhoitoyhdistysten omassa Silva-metsäpalvelut-järjestelmässä on tietoja uudistamisaloista tapauksissa, joissa metsänhoitoyhdistys toimii metsänomistajan toimeksiannosta

puukaupan ja uudistamistoimenpiteiden toteuttajana. Metsähallituksella on omassa kuviotietojärjestelmässään metsänuudistamisalojen sijainti- ja ominaisuustiedot. Metsäyhtiöillä on puolestaan tietojärjestelmissään omien metsien sekä yksityismetsien hoitosopimustilojen kuviotason tiedot. Kuviotason tiedot sisältävät puuston lajin, iän ja tilavuuden sekä luonnon arvot.

Hokajärven tutkimuksessa (Hokajärvi Raili: Metsänuudistamiseen liittyvät toiminnot ja tietotarpeet. Metsätieteen aikakauskirja 3/2002) haastateltiin metsänhoitoyhdistysten, metsäkeskusten ja metsäyhtiöiden toimihenkilöitä kolmen metsäkeskuksen alueella. Tutkimuksen mukaan metsänhoitoyhdistyksissä koettiin ongelmana, että uudistamishakkuista ei saatu tietoa tai saatu tieto ei tullut ajoissa. Metsäkeskus toimitti metsänhoitoyhdistykselle listauksia uusista metsänkäyttöilmoituksista, mutta niitä oli vaikea paikantaa, eivätkä ne sisältäneet tietoa hakkuun toteutuksesta. Metsänhoitoyhdistyksissä tieto piti hankkia osittain erikseen kysymällä metsänomistajalta tai hakkaajalta tai hakkuu saatettiin huomata maastossa liikuttaessa. Sekä metsäkeskuksessa että metsänhoitoyhdistyksessä tila- ja omistajatiedot päivitettiin edellisen vuoden verotiedoista, joista osa oli jo päivitettäessä vanhentunutta. Ajan tasalla oleva tieto piti hakea erikseen kiinteistötietojärjestelmästä.

Tutkimuksen mukaan metsäsuunnittelun kuviotieto oli käytössä kaikissa tutkituissa organisaatioissa, mutta sitä käytettiin eri muodoissa, kuten tilakohtaisena metsäsuunnitelmana, aluesuunnitelmana paperilla tai tieto saattoi olla organisaation tietojärjestelmässä. Sama henkilö joutui käyttämään eri lähteistä eri muodossa olevaa tietoa. Luotsi-tietokannan kuviotieto ei ollut metsäkeskuksissa kaikkien tarkastajien käytössä. Masto-järjestelmän käyttäjät olivat tietoisia Luotsi-yhteyden olemassaolosta, mutta eivät käyttäneet sitä, koska tietoa ei yleensä sitä kautta löytynyt.

Tutkimuksen perusteella metsäkeskusten uudistusalojen rekisterit olivat puutteellisia muuttuneen ilmoitusmenettelyn ja vanhoista järjestelmistä siirrettyjen uudistusalojen keskeneräisen siirtämisen takia. Metsäkeskuksissa metsänkäyttöilmoitusten rekisteröinnissä käytettiin erilaisia luokituksia. Metsänhoitoyhdistyksissä tietojärjestelmiin tallennetut tiedot eivät olleet yhdenmukaisia ja tiedon keruu oli hajanaista. Tietoja tallennettiin erilaisilla luokituksilla ja tallennettavat tiedot vaihtelivat, mikä vaikutti mahdollisuuksiin käyttää tietoa metsänhoitoyhdistyksen ulkopuolella. Seurantatiedon puute on vaikeuttanut lainvalvontaa ja metsänomistajien neuvontaa, mikä on osaltaan vaikuttanut metsänuudistamisen puutteisiin. Tutkimuksessa kuvatut metsänkäyttöilmoituksen tarkastuksen ja rekisteröinnin ja metsänuudistamisen toteutuksen hallinnolliset työprosessit ovat varsin monivaiheisia ja aikaa vieviä metsäkeskuksissa. Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen mukaan Hokajärven tutkimuksessa kuvatut hallinnolliset työprosessit ovat muuttuneet ja edelleen muuttumassa.

Maa- ja metsätalousministeriön käynnisti v. 1999 hallinnonalan yhteishankkeen, jonka tarkoituksena on metsien metsänhoidollisen tilan seurantajärjestelmän kehittäminen. Hankkeessa tehdyn esiselvityksen perusteella metsäkeskuksille kehitetään seurantajärjestelmää, joka perustuu metsänkäyttö- ja taimikon perustamisilmoituksiin ja paikkatietojärjestelmään karttoja ja ilma- tai satelliittikuvia hyödyntäen. Seurannan ongelmana on nähty ilmoitustietojen hallinta ja tehokas hyödyntäminen sekä epävarmuus ilmoitusten kattavuudesta.

Ministeriön mukaan vuoden 2004 alusta on tarkoitus aloittaa yhteistyössä metsänhoitoyhdistysten, metsäyhtiöiden ja Metsähallituksen kanssa valmisteltu metsänkäyttöilmoitusten sähköinen tiedonsiirto. Sähköistä tiedonsiirtoa kokeillaan Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen alueella syksyllä 2003. Sähköinen tiedonsiirto mahdollistaa uudistusalojen paikkatiedon ja seurantatiedon tehokkaamman, kattavamman ja tarkemman välittämisen metsäkeskuksissa. Paikkatietojärjestelmässä oleva uudistusalatieto mahdollistaa myös kaukokartoituksen tehokkaamman hyödyntämisen uudistusalojen seurannassa.

Metsänuudistamisen viivästyminen

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsänuudistamisen turvaamiseksi vaaditun vakuustalletuksen poistuminen, muutokset metsäverotuksessa ja samaan ajankohtaan ajoittunut lama nostivat 1990-luvun lopulla esiin huolen metsänuudistamistöiden viivästymisestä tai kokonaan tekemättä jäämisestä. Uudet ympäristö- ja luonnonhoitonäkökohtia korostavat metsänhoito-ohjeet lisäsivät epävarmuutta ja niiden soveltamisen arveltiin alentavan metsänhoidon tasoa.

Raportin (Valkonen: Metsänhoito- ja perusparannustyöt. Kansallinen metsäohjelma 2010. Taustaraportti. Toim. Rauhala ym. Maa- ja metsätalousministeriö. Julkaisuja 6/1999) mukaan metsänuudistamisen ongelmiin vaikuttivat useat syyt. Uudistamistöiden valmistumisen ilmoitusvelvollisuudesta luovuttiin 1990-luvun alkupuoliskolla ja samanaikaisesti lopetettiin järjestelmällinen taimikoiden tarkastus sekä vähennettiin neuvontaa ja ammatti-

apua tarjoavien organisaatioiden ja valvontaviranomaisten voimavaroja. Metsänhoitotöihin ei löytynyt tarpeeksi tekijöitä metsänomistajakunnan rakennemuutoksen, ikääntymisen ja ympärivuotisten metsurityöpaikkojen vähenemisen takia. Valtion rahoitustuki likimain puolittui vuodesta 1992 (n. 96 milj. €) vuoteen 1997 (n. 50 milj. €).

Ministeriön mukaan seurantatieto väheni metsäkeskuksissa myös siksi, että vuoden 1996 metsälain mukainen metsänkäyttöilmoitus oli aiempaa uudistamissuunnitelmaa suppeampi eikä taimikoiden perustamisilmoituksen tekemättä jättäminen aiheuttanut sanktioita. Metsäkeskukset joutuivat resurssipulan vuoksi siirtymään kattavista uudistusalojen tarkastuksista otantaan perustuvaan valvontaan samalla, kun aluesuunnittelu väheni puoleen.

Uudistamisen viivästyminen tutkimusten perusteella

Saksan ja Smolanderin Pohjois-Savon aluetta koskeneessa tutkimuksessa kaikki v. 1991 ja 1992 suunnitellut alat eivät olleet lain mukaan mittausajankohtana vielä uudistamisrästejä. Tutkimuksessa viivästyneiksi luokitelluilla uudistusaloilla oli kulunut vähintään kolme vuotta hakkuusta, ja tutkijoiden mukaan näillä uudistusaloilla ei ollut enää tarkoitus jatkaa suunniteltuja uudistamistoimenpiteitä. Uudistamistulokseen vaikutti heikentävästi se, että muutamissa kohteissa muokkausta ja viljelyä tehtiin vain osalle uudistusalasta.

Tutkimuksen perusteella v. 1988 viivästyneitä uudistusaloja oli 4 % (360 ha), v. 1991 10 % (500 ha) ja v. 1992 13 % (1 100 ha). Pelkästään avohakkuun tai avohakkuun ja muokkauksen varaan jäävien uudistusalojen alojen määrä kolminkertaistui 1990-luvun alussa verrattuna 1980-lukuun.

Tutkimuksessa (Saksa, Jokinen ja Korhonen: Miksi metsänuudistamistoimet poikkeavat suunnitelmasta — haastattelututkimus Pohjois-Savossa. Metsätieteen aikakauskirja 2/1999) haastateltiin niitä pohjoissavolaisia metsänomistajia, joiden metsissä oli v. 1988, 1991 tai 1992 laaditun uudistussuunnitelman mukainen metsänviljely jäänyt tekemättä v. 1996. Haastateltujen metsänomistajien mukaan uudistamissuunnitelmasta poikkeavan luontaisen uudistamisen valintaan päätyi 76 % vastanneista joko metsänomistajan omasta päätöksestä tai uudistamissuunnitelman ja metsänomistajan yhteisestä sopimuksesta suunnitelman laadintavaiheessa. Vaikka suunnitelman laadintavaiheessa oli sovittu luontaisesta uudistamisesta, oli uudistushankkeelle laadittu siitä huolimatta uudistussuunnitelma. Vain 15 % vastanneista ilmoitti jättäneensä alkuperäisen suunnitelman toteuttamatta. Uudistamissuunnitelman muuttaminen viljelystä luontaiseksi uudistamiseksi oli useimmiten metsänomistajan tietoinen valinta.

Hyppösen ym. tutkimuksessa (Hyppönen, Perälä ja Hallikainen: Metsänuudistamistöiden viivästyminen Lapin yksityismetsissä. Metsätieteen aikakauskirja 1/2000) selvitettiin Lapin metsäkeskuksen alueen yksityismetsiin v. 1968—91 laadittujen, hankerekisterissä aloittamattomina tai keskeneräisinä 31.12.1996 olleiden metsänuudistushankkeiden tila. Viivästyneiksi luokiteltiin hankkeet, jotka olivat kesken yli viisi vuotta hakkuun aloittamisesta. Aineiston keräsi kukin metsätaloustarkastaja omalta alueeltaan. Tutkijoiden mukaan on mahdollista, että tämä vaikutti tietojen keräyksen yhteismitallisuuteen ja luotettavuuteen.

Mainitun tutkimuksen perusteella viivästyneitä hankkeita oli 12 % kaikista otokseen kuuluneista hankkeista, minkä perusteella tutkijat arvioivat, että viivästyneitä metsänuudistamistöitä olisi ollut tarkastelujaksona n. 1 300 ha:n alalla. Kolmasosalla rekisteristä poimittujen hankkeiden kokonaispinta-alasta työt oli tehty loppuun, mutta hankkeita ei ollut ilmoitettu toteutetuiksi. Neljäsosalla hankkeiden pinta-alasta hakkuu oli aloittamatta. Suurin yksittäinen syy uudistamistöiden viivästymiseen oli epävarmuus Vuotoksen tekojärven rakentamisesta ja toiseksi yleisin syy se, että polttopuiden keruu oli kesken uudistamisalalla.

Valkosen mukaan uudistamisviiveet lisääntyivät ja uudistamistoimia lykättiin vuosittain kymmenillä tuhansilla hehtaareilla tai uudistamistoimet jätettiin lopulta kokonaan tekemättä 1990-luvulla. Kahden metsäkeskuksen alueella v. 1996 ja 1997 tehtyjen inventointien mukaan v. 1992 viljeltäviksi suunnitelluista uudistusaloista jäi viljelemättä 16 000 ha ainakin 4—5 vuodeksi. Neljän metsäkeskuksen alueella v. 1998 tehty inventointi osoitti, että v. 1994 viljeltäviksi suunnitelluista uudistusaloista 26 %:lla uudistamistulos oli huono. Valtakunnan metsien 8. inventoinnissa (1986—94) todettiin 200 000 ha uudistusaloja, joilla uudistaminen oli viivästynyt yli kolme vuotta tai joilla taimikko oli vajaatuottoinen.

Raportin mukaan raivaamattomia, taloudellisesti ja ekologisesti arvottoman jätepuuston valloittamia uudistusaloja oli suomalaisessa metsämaisemassa yhä enemmän. Uudistusalojen raivaus väheni 80 %:sta 40 %:iin uudistusaloista vuodesta 1987 vuoteen 1997. Ministeriön mukaan uusimmissa metsänhoitosuosituksissa raivauksen tärkeyttä painotetaan edellisiä suosituksia enemmän.

Raportin mukaan uudistamisajat pidentyivät luontaisen uudistamisen ja kylvön yleistyttyä istutuksen kustannuksella. Luontaisen uudistamisen

osuus uudistushakkuualasta kasvoi 1990-luvun alun 24 %:sta 33 %:iin v. 1997. Metsätilastollisen vuosikirjan 2002 mukaan kylvöpinta-ala kasvoi 76 % vuodesta 1990 vuoteen 2001 ja istutuspinta-ala vastaavasti supistui runsaat 7 % metsänviljelyssä. Markkinahakkuut kasvoivat samalla ajanjaksolla 22 %.

Raportissa on nostettu esiin mahdollisuus lyhentää uudistamistöiden tekemiseen annettua määräaikaa normiohjauksen keinoin. Voimassaoleva lain mukainen aika, pääsääntöisesti viisi vuotta hakkuun alkamisesta, on Etelä-Suomessa verrattain pitkä. Normiohjauksen tehostaminen edellyttää järjestelmää, jossa lainvalvoja saa nykyistä paremmin tiedon toteutetuista uudistamistöistä ja uudistamisalojen tilasta.

Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen mukaan mahdollinen uudistamistöihin varatun ajan lyhentäminen kolmeen vuoteen edellyttää lisää voimavaroja, koska valvonta joudutaan nykyisin tekemään pääosin harjoittelijatyövoimalla.

Metsähallituksen mukaan uudistumisajan lyhentäminen Etelä-Suomessa viidestä kolmeen vuoteen voi rajoittaa luontaisen uudistamisen käyttöä, jolla kuitenkin on omat taloudellisetkin kohteensa. Luontainen uudistaminen voi olla myös maisemallisesti tärkeä mahdollisuus tietyissä olosuhteissa. Metsähallitus haluaa kiinnittää huomiota uudistumisen aikarajojen muutostarpeeseen Pohjois-Suomessa. Metsälain säädöksissä pohjoisinta Suomea käsitellään olosuhteiltaan samanlaisena Pohjois-Pohjanmaalta Inariin saakka. Luonnonolosuhteissa muutos on kuitenkin valtava ja siitä syystä pohjoisinta Suomea tulee tarkastella omista lähtökohdistaan. Metsähallitus on esittänyt pohjoisimman Suomen luontaisen uudistamisen uudistamisajan pidentämistä seitsemästä viiteentoista vuoteen. Määräajan pidentämisen mahdollisuudelle on uudistumisen seurantatuloksia, jotka osoittavat luontaisen uudistumisen tapahtuvan Pohjois-Suomessa 10—15 vuoden ajan. Luontainen uudistaminen on pohjoisimmassa Suomessa tarkoituksenmukaista ja taloudellistakin ankarien olosuhteiden, pitkän kiertoajan, siemenen saatavuusongelmien ja viljelyiden suuren epäonnistumisriskin vuoksi.

Uudistamisen viivästyminen valtakunnallisten metsäinventointien perusteella

Valtakunnallisessa metsäinventoinnissa (VMI) aukea uudistusala kirjataan vajaatuottoiseksi, jos hakkuusta on kulunut yli neljä vuotta. Suojus- ja siemenpuusto puolestaan katsotaan vajaatuottoiseksi, jos sen taimettuminen kohtuullisessa ajassa ei ole todennäköistä. Kahdeksannen VMI:n (vuodet 1986—91) mukaan vajaatuottoisia uudistusaloja oli koko maassa 180 000 hehtaaria. Etelä-Suomessa on vajaatuottoisia uudistusaloja VMI9:n (vuodet 1996—2000) mukaan 58 000 ha, kun niitä edellisessä inventoinnissa oli yli 100 000 ha. Vajaatuottoisten metsien osuus oli VMI8:n perusteella pienempi kuin VMI7:n (vuodet 1977—82) tuloksissa. Ministeriön mukaan inventoinnit osoittavat metsien metsänhoidollisen tilan jatkuvasti parantuneen.

Aukean alan määrä (km^2) ja sen osuus (%) metsämaasta Etelä-Suomessa valtakunnallisten metsäinventointien (VMI) perusteella

	Inventoinnin ajankohta	Aukea ala, km^2	Osuus metsämaasta, %
VMI5	1963—1968	4 256	4,0
VMI6	1971—1974	3 889	3,6
VMI7	1977—1982	2 857	2,6
VMI8	1986—1991	1 767	1,6
VMI9	1996—2000	1 632	1,5

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003.

Ministeriön mukaan VMI8:n perusteella aukean alan osuus oli Pohjois-Suomessa metsäkeskuksittain 1,3—1,6 %. Aiempien inventointien tuloksia ei ole vielä laskettu nykyisille Pohjois-Suomen metsäkeskusalueille. Etelä-Suomessa aukeaa alaa on VMI9:n perusteella runsaan 1,5 vuoden avohakkuualaa vastaava määrä. Ministeriön mukaan aukean alan määrää seuraamalla ei kuitenkaan saada suoraa vastausta kaikkien metsänuudistamisen tulokseen vaikuttavien tekijöiden merkityksestä metsänuudistamisen viivästymisessä.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan VMI9:n tulokset osoittavat, että yli kolme vuotta aiemmin hakatuista aloista Etelä-Suomessa oli aukeana tai viljelemättömyyden vuoksi vajaatuottoisia 18 % (15 000 ha). Yli neljä vuotta vanhoista hakkuista oli uudistumatta 11 % (9 000 ha). Aukeaksi alaksi kirjattuja epäonnistuneita luontaisen uudistamisen aloja oli 6 000 ha ja epämääräistä karsinnan tai erikoishakkuun tuloksena syntynyttä aukeaa 2 000 ha. Maa- ja metsätalousministeriön ja MTK:n arviot uudistamisen viivästymisen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä poikkeavat toisistaan.

Ministeriön mukaan VMI9:n perusteella on mahdollista, että metsien uudistaminen on jossain määrin nopeutunut v. 1996—2000. Kyse voi olla myös metsän uudistamisen alueellisista eroista eikä uudistamisen nopeutumisesta, koska VMI9:n mittaukset on tehty viiden vuoden aikana Etelä-Suomessa eri alueilla.

Metsäsektorin ja metsätalouden työllisyys

Eri lähteiden arviot metsäsektorin ja metsätalouden työllisyydestä poikkeavat toisistaan. Metsätilastollisen vuosikirjan 2002 mukaan metsäsektorilla työskenteli v. 1995 102 000 henkeä ja v. 2000 96 000 henkeä. Metsäsektoriin sisältyy metsätalous, massa- ja paperiteollisuus sekä puutuoteteollisuus. Metsätilastollisen vuosikirjan mukaan metsäsektorin työllisyys supistui n. 5,9 % vuodesta 1995 vuoteen 2000. Tutkimuksen (Mäki-Hakola, Toivonen: Metsäsektorin merkitys aluetalouksissa. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 60/2002) mukaan metsäsektorin työllisyys kasvoi v. 1995—2000 0,9 % ja oli v. 2000 koko maassa n. 91 500 henkeä. Tähän työllisyyden kasvuun tarvittiin 23,3 %:n nimellinen metsäsektorin arvonlisäyksen kasvu. MTK:n näkemyksen mukaan PTT:n tutkimus antaa luotettavimman kuvan metsätalouden työllisyyskehityksestä maakuntatasolla.

Mäki-Hakolan ym. tutkimuksen mukaan työllisyyden kasvu oli positiivista 11 maakunnassa. Erityisen selvää työllisyyden kasvu oli Etelä- Pohjanmaalla (28,8 %) ja Keski-Pohjanmaalla (22,4 %), joissa kaikissa myös metsäsektorin arvonlisäys kasvoi selvästi (Etelä-Pohjanmaa 38,0 % ja Keski-Pohjanmaa 77,4 %). Heikoin työllisyyskehitys oli Lapissa (—21,3 %), jossa arvonlisäys oli lievästi positiivinen (4,4 %). Metsäsektorin arvonlisäyksen kasvu heijastui tarkastelujaksolla yleensä työllisyyden kasvuna. Kuitenkin Kymenlaaksossa (—3,5 %), Pohjois-Karjalassa (—3,8 %) ja Etelä-Karjalassa (—10,1 %) työllisyys heikkeni suhteellisen voimakkaasta nimellisen arvonlisäyksen kasvusta huolimatta (Kymenlaakso 29,0 %, Pohjois-Karjala 23,9 % ja Etelä-Karjala 16,1 %).

Mainitun tutkimuksen mukaan metsäsektorin työllisyyskehitys eriytyi voimakkaasti maakunnittain tarkastelujaksolla. Työllisyyden kasvu oli voimakasta Varsinais-Suomessa (18,3 %), Pohjois-Pohjanmaalla (18,4 %), Satakunnassa (19,0 %), Keski-Pohjanmaalla (22,4 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (28,8 %). Työllisyys supistui selkeästi Kainuussa (7,4 %), Itä-Uudellamaalla (9,9 %), Etelä-Karjalassa (10,4 %) ja Lapissa (21,3 %).

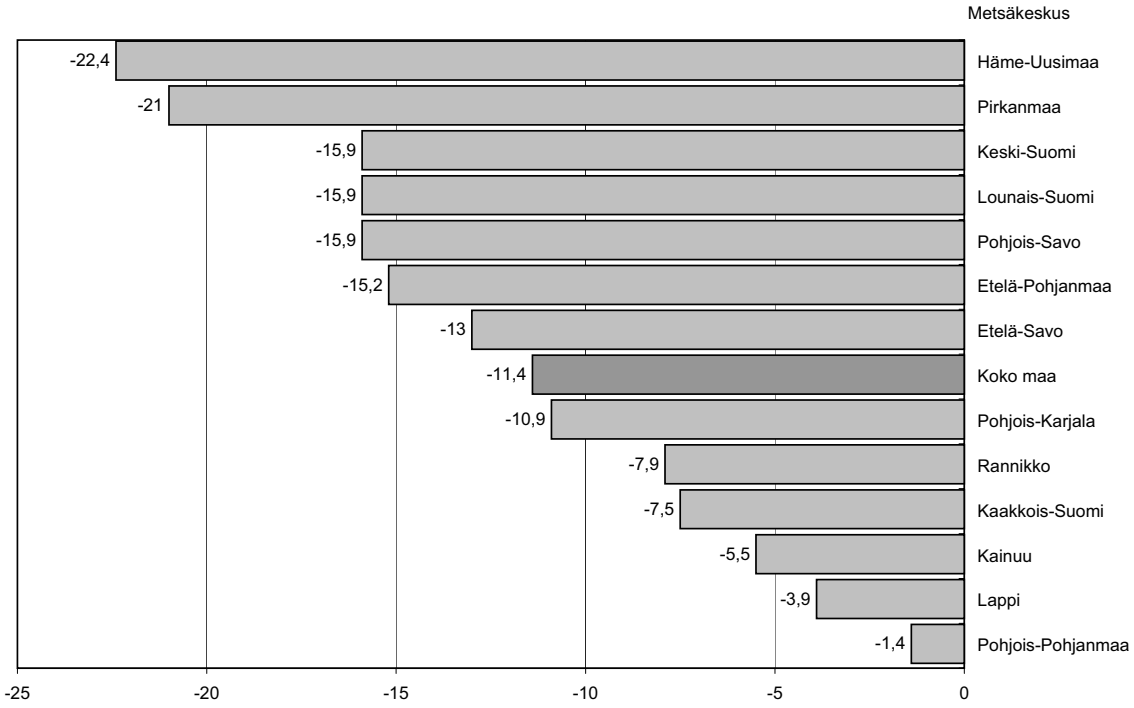
Metsätilastollisen vuosikirjan 2002 mukaan metsätaloudessa työskenteli v. 1990 39 000 henkeä, v. 1995 28 000 henkeä ja v. 2000 24 000 henkeä. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan metsätaloudessa työskenteli v. 2002 21 000 henkeä. Metsätilastollisen vuosikirjan mukaan työllisyys supistui n. 14 % vuodesta 1995 vuoteen 2000. Mäki-Hakolan ym. tutkimuksen perusteella metsätalouden työllisyys kasvoi v. 1995—2000 0,8 % ja metsätalouden nimellinen arvonlisäys oli 22 %. Vuonna 2000 metsätaloudessa työskenteli 24 800 henkeä. Työllisiin on laskettu kaikki metsätaloudessa toimivat, ja luvut perustuvat Tilastokeskuksen aluetilinpito 2002 ja StatFin palvelun 2002 tietoihin. Tarkastelujaksolla työllisyys koheni suhteellisesti eniten Satakunnassa (36,5 %) ja Varsinais-Suomessa (30,6 %), joissa molemmissa metsätalouden nimellinen arvonlisäys oli 54 %. Työllisyys heikkeni eniten Lapissa (—29,8 %), Kainuussa (—13,5 %) ja Pohjois-Karjalassa (—10,0 %), joiden osalta metsätalouden arvonlisäys oli negatiivinen Lapissa (—26,0) ja Kainuussa (—3,0) ja Pohjois-Karjalassa (3,0 %) vain lievästi kasvava.

Tutkimuksen mukaan metsätalouden työllisyys eriytyi voimakkaasti maakuntatasolla. Muutosten ääripäinä ovat Varsinais-Suomen (30,6 %) ja Satakunnan (36,5 %) selkeät kasvuluvut ja Lapin metsätaloudessa tapahtunut työllisyyden voimakas supistuminen (29,8 %).

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsätalouden kokonaistyöpanos on pitkällä aikavälillä vähentynyt koneellistumisen ja työn tuottavuuden kasvun seurauksena. Lyhyellä aikavälillä työpanos vaihtelee suhdanneluonteisesti hakkuiden ja metsänhoitotöiden määrän suhteessa. Seuraavassa kaaviossa on kuvattu metsätalouden kokonaistyöpanoksen muutos metsäkeskuksittain v. 1998—2002.

Metsätalouden kokonaistyöpanoksen muutos metsäkeskuksittain v. 1998—2002, %

Lähde: maa- ja metsätalousministeriö



Kokonaistyöpanokseen on kaaviossa laskettu sekä palkansaajat että yrittäjät. Kaavion tiedot perustuvat laskelmaan, jossa metsätalouden kokonaistyöpanos jakautuu metsäkeskusten alueille vuotuisten hakkuukertymien suhteessa ja työn tuottavuuden oletetaan olevan alueittain vakio. Koko maan luvut ovat Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen lopullisia vuosikeskiarvoja. Vuoden 2001 jakoperustetta on käytetty myös vuoden 2002 kokonaistyöpanoksen jakamiseen, koska vuoden 2002 hakkuukertymää ei ole tiedossa.

Ministeriön laskelman mukaan v. 1998 metsätalouden kokonaistyöpanos oli 23 700, ja se kasvoi vuoteen 2000 lievästi (24 000) (3,0 %). Vuodesta 2000 vuoteen 2002 metsätalouden kokonaistyöpanos kuitenkin laski 12,5 % ollen 21 000 henkeä. Vuonna 2002 palkansaajia metsätaloudessa työskenteli 13 900 (66,2 % kokonaistyöpanoksesta) ja yrittäjiä 7 100 henkeä (33,8 % kokonaistyöpanoksesta). Vuonna 1998 palkansaajien osuus metsätalouden kokonaistyöpanoksesta oli 70,5 %. Vuosina 1998—2002 kokonaistyöpanoksen supistuminen oli voimakkainta Hämeen-Uudenmaan metsäkeskuksen (—22,4 %) ja Pirkanmaan metsäkeskuksen (—21 %) alueella.

MTK:n mukaan työvoiman määrän vähentyminen koskee vain metsäteollisuutta. Metsätalouden työvoimamäärä on kasvanut 1990-luvun lopulta lisääntyvien metsänhoito- ja perusparannustöiden vuoksi, koska tuottavuuden nousu ei ole metsänhoitotöissä kovin nopeata.

Puun energiakäyttö

Maa- ja metsätalousvaliokunta painottaa lausunnossaan (MmVL 25/2001 vp) uusiutuvien energiavarojen, mm. puuenergian ja metsätähteen tehokkaampaa hyväksikäyttöä.

Talousvaliokunnan (TaVM 9/2002 vp, mietintö koski valtioneuvoston periaatepäätöstä 17 päivänä tammikuuta 2002 Teollisuuden Voima Oy:n hakemukseen ydinvoimalaitosyksikön rakentamisesta) mukaan puuperäisten polttoaineiden, kierrätyspolttoaineiden ja turpeen yhteiskäyttö on ratkaisevaa biopolttoaineiden käytön lisäämisessä. Puun ja turpeen yhteiskäytössä hiilidioksidipäästöjä syntyy jopa vähemmän kuin maakaasun käytössä. Puu on ilmastovaikutuksiltaan neutraali polttoaine. Valiokunta tukee tavoitetta kotimaisen uusiutuvan energian edistämiseksi. Bioenergia työllistää merkittävästi alueellisesti, tukee yrittäjyyttä ja vahvistaa

teknologian vientiä. Taloudellinen hyöty bioenergiasta jää kokonaan kotimaahan. Nykyisin sähkön ja lämmön tuotannon erilainen verokohtelu vääristää kilpailutilannetta puupolttoaineen hankinnassa. Puu ei ole kilpailukykyinen polttoaine erillisessä lämmöntuotannossa, vaikka puuta olisi saatavissa käyttöpaikan lähettyvillä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää, voidaanko puun käytön verotuet yhtenäistää siten, että puun käyttöä kohdellaan tasavertaisesti sähkön ja erillisen lämmön tuotannossa.

Energiapuuvaranto

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan viime vuosina esitetyt energiapuuvarantolaskelmien tulokset eroavat huomattavasti toisistaan erilaisten laskentaperusteiden johdosta. Arviot saatavilla olevasta energiapuun määrästä ovat yleisesti pienentyneet viime vuosina. Vanhemmissa laskelmissa keskityttiin usein kokonaispotentiaaliin. Monet taloudelliset, tekniset ja ympäristölliset tekijät rajoittavat puupolttoaineen saatavuutta. Joissakin viimeaikaisissa laskelmissa on myös polttopuun saatavuutta aliarvioitu, koska laskelmat on laadittu suurten laitosten näkökulmasta. Tällöin ei ole otettu huomioon pienten lämpölaitosten ja lämpöyrittäjien suppeampia hankinta-alueita ja parempaa maksukykyä. Ministeriön mukaan kaikkia puun energiakäyttöä koskevia tilastoja ei kerätä vuoden tarkkuudella, jatkuvasti tai metsäkeskuksittain.

Ministeriön mukaan energiapuuvaranto jakautuu pieniläpimittaiseen puuhun ja hakkuutähteeseen. Hakkuutähteeseen sisältyvät oksat, ainespuulta vaadittavan latvaläpimitan alittava latvakappale ja vioittuneiden puiden tyvet ja katkontaleikot. Hakkuutähdepotentiaali oli v. 2002 ainespuuhakkuitten perusteella tilavuudeltaan 22,4 milj. m^3/v. Kaikki tämä massa ei ole saatavilla korjuuteknisistä, taloudellisista tai ympäristösyistä. Metsäntutkimuslaitos on laskenut suurimmaksi taloudellisesti korjattavissa olevaksi hakkuutähdepotentiaaliksi 12,6 milj. m^3/v. Tämän määrän talteenotto on mahdotonta useiden rajoitteiden vuoksi. Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa on v. 2002 katsottu rajaaviksi tekijöiksi hakkuutähteen keräilytyön tarkkuus, hakkuutähteen hehtaarikertymä, työmaakohtainen kertymä, metsäkuljetusmatka ja kuusivaltaisuus. Tällä perusteella on päädytty niinkin alhaiseen lukuun kuin 3,3 milj. m^3/v. Mikäli männyn uudistushakkuut lasketaan mukaan, ne lisäävät potentiaalia n. 0,5 milj. m^3/v. Laskelmaan ei sisälly nuoren metsän hoitoalojen kokopuu. Kansallisen metsäohjelman 2010:n tavoitteena on nostaa energiapuun käyttö 5 milj. m^3:lla vuoteen 2010 mennessä.

Metsäntutkimuslaitos on tilastoinut metsähakkeen tuotantoa vuodesta 2001. Vuonna 2001 metsähaketta käytettiin metsä- ja voimateollisuudessa 1,0 milj. m^3 ja sen kokonaiskäyttö oli 1,3 milj. m^3. Metsätutkimuslaitoksen (Metsätilastotiedote 670, 25.04.2003) mukaan v. 2002 metsähakkeen kokonaiskäyttö oli 1,7 milj. m^3, joten kasvua edellisestä vuodesta oli 24 %. Puupolttoaineen osuus koko energiantuotannosta oli v. 2001 9,7 % ja v. 2002 10,1 % (ennakkotieto). Puupolttoaineella tarkoitetaan kiinteää puuperäistä polttoainetta, johon sisältyy lämpö- ja voimalaitosten, metsäteollisuuden ja pientalokiinteistöjen käyttämä puupolttoaine.

Energiapuun tarjonta

Energiapuun tarjontaa koskevat seurantatiedot perustuvat maa- ja metsätalousministeriön mukaan Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen selvitykseen (Rämö Anna-Kaisa & Toivonen Ritva & Tahvanainen Liisa, Yksityismetsänomistajien energiapuun tarjonta ja suhtautuminen puun energiakäyttöön. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 175. Helsinki 2001) ja tietoja energiapuun tarjonnasta on ainoastaan vuosilta 1997—2000.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan n. 80 % kaikista metsänomistajista korjasi energiapuuta v. 1997—1999. Vaihdantatapahtumia (kauppa tai muu luovutus) oli arviolta keskimäärin 11 000—12 000 kpl vuodessa ja yhden luovutuksen keskikoko oli 50—60 m^3. Seuraavasta taulukosta voidaan nähdä, että Lapin läänissä energiapuun korjuu on huomattavasti alhaisemmalla tasolla kuin muualla maassa.

Energiapuun korjuuta harjoittavien metsänomistajien osuus ilmenee seuraavasta

Lääni	Pienpuuta tai hakkuutähteen korjuuta harjoittavia metsänomistajia	Halkojen tai pilkkeen korjuuta harjoittavia metsänomistajia
	%	
Länsi-Suomen lääni	24	77
Itä-Suomen lääni	27	83
Etelä-Suomen lääni	22	73
Oulun lääni	27	80
Lapin lääni	7	18

Ministeriön mukaan energiapuun tarjonnasta varmasti tai melko varmasti kiinnostuneita metsänomistajia oli v. 2000 koko maassa 57 % kaikista puuntuottajista. Tällä perusteella ministeriö arvioi energiapuun tarjonnaksi tällä hetkellä n. 3—3,5

milj. m³/v. Energiapuun tarjonnasta kiinnostuneita metsänomistajia oli suhteellisesti eniten Itä- ja Länsi-Suomen läänissä (61 %) ja vähiten Lapin läänissä (46 %). MTK:n mukaan Lapin läänissä energiapuun korjuun muuta maata alhaisempi taso johtuu käyttökohteiden puuttumisesta. Kitu- ja joutomaalta ei suositella korjattavan hakkuutähteitä maaperän ravinnetalouden vuoksi. Kitu- ja joutomaalla kasvaa niin vähän puuta, että energiapuun korjuu niiltä olisi taloudellisesti täysin kannattamatonta. Metsätilastollisen vuosikirjan 2002 mukaan valtio omistaa Lapin metsäkeskuksen metsätalousmaasta 67,5 %, kun koko maassa vastaava valtion omistus on 33,4 %. MTK:n mukaan valtio omistaa Lapin metsäkeskuksen metsämaasta 46,0 % ja koko maassa 24,6 %.

Pientalokiinteistöjen ja polttopuun käyttö

Kansallisen metsäohjelma 2010:n tavoitteena on vuotuisen energiapuun käytön lisääminen 5 milj. m³:lla vuoteen 2010 mennessä. Määrästä 2/3 on hakkuutähdehaketta ja loput pienpuuta. Joulukuussa 2002 hallitukselle jätetyssä päivitetyssä Uusiutuvan energian edistämisohjelmassa pelkän metsähakkeen, joka sisältää ns. risutukit, tavoite on lisätä metsähakkeen käyttöä 5 milj. m³ vuoden 1995 tasosta (n. 200 000—300 000 m³) vuoteen 2010.

Ministeriön mukaan hakkuutähteiden korjuuseen ja kantojen nostoon kehitettiin uusia menetelmiä energiatuotantoa varten 1990-luvun loppupuolella. Hakkuutähteiden korjuu on yleistymässä voimakkaasti, ja se näyttää parantavan metsänuudistamisen onnistumista. Kantojen nosto helpottaa muokkausta ja torjuu tehokkaasti juurikääpää.

Ministeriön mukaan kiinteistöjen polttopuun käyttö on huomattavasti suurempaa kuin teollisuuden korjaaman metsähakkeen käyttö. Lämmityskaudella 2000/2001 pientalokiinteistöjen polttopuun käyttö oli 6,1 milj. m³, mikä oli n. 9 % suurempi kuin lämmityskaudella 1992/1993. Pientalokiinteistöjen käyttämän polttopuun energiasisältö oli 3,5 % energian kokonaiskulutuksesta Suomessa.

Energiapuun käyttöön vaikuttavat tekijät ja käynnissä olevat hankkeet

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Kioton ilmastosopimuksen ratifiointi edellyttää Suomelta kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämistä vuoden 1990 tasolle v. 2008—2012. Fossiilisten polttoaineitten korvaaminen uusiutuvalla puuenergialla on merkittävä askel tämän tavoitteen toteuttamisessa.

Ministeriön tavoitteena on ensisijaisesti metsähakkeen sekä erityisesti nuoren metsän hoidosta saatavan polttopuun käytön kasvattaminen metsänhoidollisista ja työllisyys- ja energiapoliittisista syistä. Keinoina käytön kasvattamiseen ovat nuoren metsän hoidon, energiapuun korjuun ja metsähakkeen valmistuksen tukeminen. Puupolttoaineiden käyttöä voidaan edistää energiaverotuksella ja lämpövoimaloiden investointituilla. Tärkeää on myös panostaa energiapuun korjuun, haketuksen, kuljetuksen ja varsinaisen käytön tutkimus- ja kehitystyöhön.

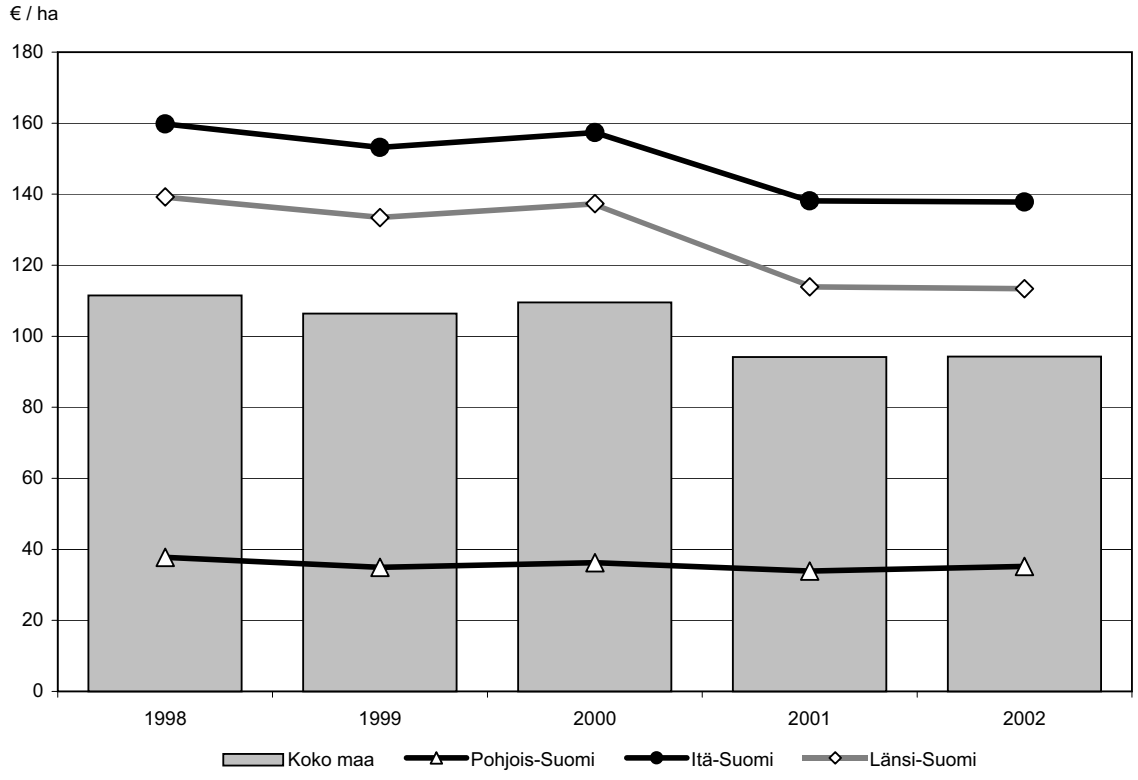
Ministeriön mukaan huomattavin puun energiakäytön lisäämistä edistävä tutkimushankekokonaisuus on Puuenergian teknologiaohjelma, jonka suurin rahoittaja on Tekes. Ohjelmassa on kymmeniä tuotantoon, tekniikkaan, laadunhallintaan, ympäristövaikutuksiin ja käyttöön liittyviä hankkeita. Ohjelman tavoitteet on kohdennettu suuren mittakaavan energiantuottajille. Lisäksi käynnissä on joukko tutkimuslaitosten omia tai koko EU:n laajuisia erillishankkeita.

Yksityismetsätalouden kannattavuus

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen perusteella yksityismetsätalouden nettotulot ovat vuodesta 1998 vuoteen 2002 laskeneet jonkin verran, mikä ilmenee seuraavasta kaaviosta. Nettotulos ennen veroja oli tarkastelujaksolla keskimäärin 100 €/ha koko maassa ja 20—25 % korkeampi kuin 1990-luvulla keskimäärin. Nettotulojen erot maan eri osissa ovat erittäin suuret, esim. v. 1998 Pohjois-Suomen nettotulot olivat vain neljänneksen Itä-Suomen nettotuloista.

Yksityismetsätalouden nettotulot hehtaarilta v. 1998—2002

Lähde: maa- ja metsätalousministeriö



Tulojen muutokset on kaaviossa laskettu vuoden 2001 rahassa elinkustannusindeksiin perustuen. Vuoden 2002 tiedot ovat ennusteita.

Ministeriön mukaan pääasiassa kantorahatuloista riippuva metsätalouden nettotulos on kannattavuuden mittarina puutteellinen. Nettotulos ei ota huomioon hakkuumahdollisuuksien kestävyyttä eikä toimintaan sitoutuneen pääoman määrää. Suoraviivainen nettotuloksen maksimointi johtaisi metsätaloudessa kestävyyden kannalta ylihakkuisiin ja investointien sekä muiden kustannusten minimointiin. Puuston arvon määrittämisessä on ongelmana myös kantohintojen suuret vuosittaiset vaihtelut. Muistion (Metsien suojelun ja luokittelun ja tilastoinnin yhtenäistämistyöryhmä. Työryhmämuistio MMM 2002:15) mukaan metsätilinpidossa ei myöskään toistaiseksi huomioida osittaisen suojelun vaikutusta vuosikasvun arvoon puuntuotantoon käytettävissä olevilla alueilla.

Kantohintojen muutokset vaikuttavat selvästi metsätalouden tulokseen, kun ne otetaan huomioon puustopääomaan arvonmuutoksessa. MTK:n mukaan v. 1998 metsänomistamisen nimellistuotto oli 8,4 % ja v. 2001 4,0 % (Metsäntutkimuslaitoksen tilastotiedote, Penttinen ja Lausti: Metsä sijoituskohteena 1972—2001).

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kestävän metsätalouden kannalta Suomen kilpailijamaita ovat Ruotsi ja Norja. Raaka-aineen tuottajina selviä kilpailijamaita ovat tällä hetkellä myös Venäjä ja Baltian maat. Suomessa ja Ruotsissa metsätalouden kannattavuus on selvästi laskenut. Norjassa kannattavuus on noussut, mutta Norjan osalta tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska Norjassa laskelmaan sisältyy myös muita kuin puunmyyntituloja. Tärkeimmän raakapuun tuojan, Venäjän, osalta vertailutietoja ei ole käytettävissä.

Keskeisten metsänhoito- ja perusparannustöiden kustannukset ja rahoitus

Metsänhoito- ja perusparannustöiden kokonaiskustannukset olivat v. 1998 yhteensä 196,3 milj. € ja v. 2001 vastaavasti 236,5 milj. €. Tarkastelujaksolla

kustannukset nousivat 20,5 %. Valtaosa kustannuksista perustuu yksityisten metsänomistajien omaa rahoitukseen ja oman työn arvoon (v. 1998 60,0 % ja v. 2001 55,2 %).

Metsänhoito- ja perusparannustöiden kokonaiskustannukset v. 1998—2001

Vuosi	Yksityiset				Metsäteollisuuden metsät	Valtion metsät	Kaikki omistajaryhmät yhteensä
	Oma rahoitus ja oman työn arvo	Valtion lainat	Valtion tuet	Yhteensä			
	milj. €						
1998	113,8	0,8	50,9	165,5	10,1	20,6	196,3
1999	122,0	0,7	45,5	168,2	13,0	24,2	205,4
2000	125,9	0,5	48,4	174,8	15,3	26,5	216,6
2001	130,2	0,5	57,7	188,5	18,0	30,0	236,5

Lähde: Metsäntutkimuslaitos sekä maa- ja metsätalousministeriö, 2003.

Keskeisten metsänhoito- ja perusparannustöiden rahoitus ja kustannukset v. 1998—2001 on esitetty seuraavassa taulukossa. Metsänuudistamisen kustannukset kasvoivat v. 1998—2001 15,9 % ja taimikonhoidon kustannukset 42,4 %. Metsäteiden rakentamisen, perusparantamisen ja kunnossapidon kustannukset ovat kasvaneet työlajeista vähiten (1,4 %).

Työlaji	1998	1999	2000	2001
	1 000 €			
Metsänuudistaminen	87 458	86 271	99 726	101 384
Taimikonhoito	48 837	51 105	52 717	69 529
Pystykarsinta	1 050	1 016	1 149	1 694
Metsälannoitus	3 809	4 373	3 862	4 211
Metsäojitus	14 269	19 509	17 446	16 703
Metsäteiden rakentaminen	40 169	41 474	39 885	40 754
Muut kustannukset	719	1 609	1 793	2 249
Yhteensä	196 311	205 358	216 579	236 525

Lähde: Metsäntutkimuslaitos ja maa- ja metsätalousministeriö, 2003. Metsänuudistaminen sisältää myös kulotuksen tuen. Taimikonhoito sisältää nuoren metsän kunnostuksen ja energiapuun korjuun ja haketuksen v. 2001. Vuonna 2000 taimikonhoito sisältää nuoren metsän kunnostuksen ja energiapuun korjuun ja v. 1998 ja 1999 nuoren metsän kunnostuksen ja energiapuun korjuutuen. Metsäteiden rakentamiseen sisältyy metsäteiden perusparannus ja kunnossapito. Valtion tukiin sisältyi v. 1998 5,6 milj. € EU:n pellonmetsitys- ja metsänhoitotukea, v. 1999 vastaavasti 4,3 milj. €, v. 2000 2,9 milj. € ja v. 2001 1,6 milj. Maa- ja metsätalousministeriö seuraa puuntuotannon turvaamiseen osoitettujen varojen käyttöä myös tarkemmalla jaottelulla. Tämän jaottelun mukaiset tiedot eivät olleet käytettävissä. Vuosina 2001 ja 2002 ministeriö on tehnyt seurantaa myös energiapuun käytön kustannuksista. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan energiapuun käyttömääriä seurataan Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiossa.

Määrärahojen siirto ja käyttämättä jääneet määrärahat

Maa- ja metsätalousministeriö päättää vuosittain ehdot, joiden perusteella metsäkeskukset voivat siirtää määrärahoja työlajeilta toiselle. Metsäkeskukset voivat siirtää suunnittelu- ja työnjohtomenoihin osoitettua määrärahaa töiden toteutumisvaroihin, mutta eivät päinvastoin. Muista työlajeista metsäkeskukset voivat siirtää varoja nuoren metsän hoitoon, energiapuun kuljetukseen ja haketukseen, mutta päinvastaista siirtoa ne eivät voi tehdä. Lisäksi metsäkeskukset voivat siirtää valtion tukea kunnostusojitukseen ja metsätien rakentamiseen ja tien perusparannukseen, elleivät muutokset ylitä 20 %:a kunnostusojitukseen, metsätien rakentamiseen ja tien perusparannukseen osoitettua valtion tukea. Muutosten tulee olla perusteltuja toteuttamisolosuhteiden tai työllisyyden kannalta.

Puun tuotannon kestävyyden turvaamiseen käytetty tuki jaettiin vuoteen 2001 saakka siirtomäärärahamomentilta, ja käyttämättä jääneet määrärahat siirrettiin ministeriön mukaan pääosin seuraaville vuosille. Tuki on vuodesta 2002 lähtien jaettu arviomäärärahamomentilta. Vuonna 2002 metsäkeskuksille jaettiin kaikki käytettävissä ollut valtion tuki, ja siitä jäi käyttämättä 0,26 milj. €. EMOTR-T:n määrärahoista jäi lopullisesti käyttämättä v. 1998—2001 yhteensä n. 7,7 milj. €, joiden käyttö peruttiin. Peruttu määräraha vastaa ministeriön mukaan n. 330 henkilötyövuotta metsänhoito- ja perusparannustöissä.

Ministeriön mukaan syynä määrärahojen perumiselle oli se, että EMOTR-T:n varojen käytölle asetettuja rahoitusehtoja täyttäviä hankkeita ei tullut rahoituksen piiriin riittävästi eikä EMOTR-T:sta rahoitettuun maatalouden metsätoimenpitei-

tä koskevan ohjelman rahoituksen piiriin hyväksytty nuoren metsän hoitoa ja energiapuun korjuuta.

Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen mukaan v. 2001 ja 2002 määrärahat loppuivat kesken vuoden. Esimerkiksi vuoden 2002 töitä siirtyi tilitettäviksi vuoden 2003 varoista n. 8,5 milj. €. Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen alueella n. 30 % vuoden 2003 määrärahoista meni vuoden 2002 töiden tilityksiin.

Ministeriön mukaan lainoja puuntuotannon kestävyyden turvaamiseksi voidaan myöntää vain yhteishankkeina toteutettaviin kunnostusojitus- ja metsätiehankkeisiin. Hankkeiden suunnittelu supistui huomattavasti 1990-luvun puolivälissä, kun metsäkeskusten henkilökuntaa vähennettiin ja maanomistajien halukkuus ottaa lainaa metsänparannushankkeisiin väheni. Lainoja käytettiin v. 1998 0,84 milj. €, v. 1999 0,64 milj. €, v. 2000 0,50 milj. €, v. 2001 0,52 milj. € ja v. 2002 0,38 milj. €. Niitä peruttiin vastaavasti v. 1998 0,81 milj. €, v. 1999 2,72 milj. € ja v. 2000 2,26 milj. €. Vuosien 2001 ja 2002 käyttämättä jääneet lainavarat siirrettiin seuraaville vuosille.

EU:n tuki pellonmetsitykseen on ollut momentilla 30.13.47, Maataloustuotannon lopettamistuet ja pellonmetsitystuki. Määrärahojen käyttämättä jättäminen johtuu ministeriön mukaan siitä, että maanomistajien kiinnostus vuosien 1995—1999 pellonmetsitysohjelmaan arvioitiin liian suureksi. Metsäkeskusten pellonmetsitysvarojen käyttö on ollut sidoksissa maanomistajien TE-keskuksille jättämiin pellonmetsityshakemuksiin. Pellon metsitykseen käyttämättä jääneet määrärahat on siirretty käytettäväksi muihin momentin tarkoituksiin.

Saatuja lausuntoja

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan metsätalouden kokonaistyöpanos on pitkällä aikavälillä vähentynyt koneellistamisen ja työn tuottavuuden kasvun seurauksena. Hakkuutöiden koneellistaminen edistyi ripeästi koko 1990-luvun, ja sen voidaan katsoa saavuttaneen jo huippunsa. Metsänhoitotöiden koneellistaminen sen sijaan on vasta alussa, mutta koneellistuminen näyttää olevan väistämätöntä myös metsänhoitopuolella, koska työvoimaa on jo nykyisin vaikeaa saada esim. taimikonhoito- ja istutustöihin.

Maa- ja metsätalousministeriö tulee metsäkeskuksiin kohdistuvassa tulosohjauksessa painottamaan sekä metsänuudistamiseen kohdistuvaa viranomaisvalvontaa että hyvää metsänhoitoa edistävää neuvontaa. Metsäkeskusten, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion ja Metsäntutkimuslaitoksen yhteistyönä jatketaan metsänuudistamisen laadun seurantajärjestelmän kehittämistä. Uudistamisen seurantajärjestelmän kehittäminen on esillä tulossopimusneuvotteluissa MMM:n hallinnonalan eri toimijoiden kesken. Myös uudistamisen viivästymisestä aiheutuvia kustannuksia tullaan arvioimaan samassa yhteydessä.

Metsälain mukaan taimikon perustamistoimenpiteet on saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa uudistushakkuun aloittamisesta tai kolmen vuoden kuluessa hakkuun päättymisestä. Metsälaki asettaa uudistamisellekin vain minimirajat. Hyvän metsänhoidon suositusten mukaista ja tarkoituksenmukaisinta on uudistamistöiden tekeminen heti hakkuun jälkeen. On mahdollista, että metsälakia joudutaan tämän asian osalta lähiaikoina tarkistamaan Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman toteuttamiseksi sekä eräiden metsätuhoja koskevien seikkojen vuoksi. Tarkistamistyön yhteydessä on mahdollista myös selvittää kysymystä metsänuudistamisen määräajoista.

Metsänuudistamisen viivästymisen taloudellisista vaikutuksista voidaan tehdä vain karkeita ja laskennallisia arvioita. Lukuja tarkastellessa on kiinnitettävä huomio toisaalta viivästymisiin, joita verrataan hyvän metsänhoidon suositusten mukaisiin uudistamistuloksiin, toisaalta viivästymisiin, jotka merkitsevät metsälaissa edellytettyjen metsätaloudellisten minimivaatimusrajojen ylittämistä. Edelliseen ryhmään voidaan ja tulee vaikuttaa lähinnä yksityismetsänomistajiin kohdistuvalla neuvonnalla, jota antavat metsänhoitoyhdistykset ja metsäkeskukset. Jälkimmäiseen ryhmään vaikutetaan metsäkeskusten viranomaistoiminnalla eli valvonnalla.

Vuoden 2004 alussa käyttöön otettava metsänkäyttöilmoitusten sähköinen tiedonsiirto vapauttaa henkilövoimavaroja maastotyöhön sekä parantaa paikkatiedon käyttöä. Myös kaukokartoitusmenetelmien käyttö uudistamisen seurannassa lisääntyy. Aluetasoa koskevan tiedon saantia tulee parantamaan valtakunnan metsien inventointikierron todennäköinen nopeutuminen.

Metsähallitus

Metsähallituksen mukaan erityisesti pohjoisimmassa Suomessa, missä on runsaasti valtion omistamaa metsää, luontainen uudistaminen on monissa tapauksissa taloudellisesti kannattavampaa kuin viljely. Tämä johtuu siitä, että muokkausjälki säilyy uudistumiskelpoisena hyvinkin pitkiä aikoja ja luontainen uudistuminen tapahtuu olosuhteisiin sopeutuneella paikallisella siemenellä, jota pohjoisimmassa Suomessa muuten on saatavissa hyvin rajoitetusti.

Istuttaminen on pohjoisissa ääriolosuhteissa monesti altis tuhoille. Suuri alkupanostus huonoissa puuntuotannon olosuhteissa voi olla taloudellisesti raskasta. Tuloja voidaan odottaa vasta kymmenien tai jopa sadan vuoden kuluttua ja tällöin muutaman vuoden viive alkukehityksessä on hyvin marginaalinen.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

MTK korostaa, että hakkuiden suuntaamisen näkökulma erilaisiin metsiköihin on erilainen riippuen siitä, tarkastellaanko asiaa kansantalouden tai yksityisen metsänomistajan kannalta. Yksityinen metsänomistaja vaalii omaisuuttaan parhaalla tietämyksellään ja taidollaan ottamalla huomioon kulloisetkin markkinanäkymät ja parhaiten soveltuvan vaihtoehdon.

Metsänomistusrakenteen ja omistajien tavoitteiden monipuolistuminen jatkuu edelleen ja suurten ikäluokkien omaisuuden uusjaossa jopa kiihtyy. Kehitys asettaa MTK:n mielestä huomattavia vaatimuksia metsäpolitiikan toimeenpanolle, jossa tarvitaan taloudellista ohjausta, informaatio-ohjausta, mutta etenkin henkilökohtaista neuvontaa.

Mäntykuidun hakkuumahdollisuudet ovat MTK:n mukaan olleet selvästi vajaakäytössä ja vajaakäyttöä on myös koivukuitupuun hakkuumahdollisuuksissa samalla, kun tuontipuun osuus teollisuudessa on kasvanut. Kotimaisen raakapuun hakkuumahdollisuuksia vähäisempi käyttö näkyy mittavina ensiharvennushakkuurästeinä, mitä on pahentanut mäntykuitupuun tuonnin lisääntyminen. Mikäli ensiharvennushakkuita ei kyetä tekemään kansallisessa metsäohjelmassa edellytettyjä määriä, on MTK:n mielestä olemassa vaara, että lakisääteiset metsänuudistamistyöt ja niitä seuranneet metsänomistajien omaehtoiset, usein osin valtion tukemat taimikonhoitotyöt menettävät merkityksensä ja järeän havupuun hakkuumahdollisuudet pitkällä aikavälillä vaarantuvat.

Puuntuontiin EU:n ulkopuolisilta alueilta liittyy lisääntyvä metsän hyönteistuhoriski. Tämän torjuminen edellyttää määrätietoista työtä, jotta puutavaran tuontiin liittyviä terveystarkastuksia tehostetaan, sillä vaarallisten kasvintuhoojien (mm. mäntyankeroinen, Siperian mäntykehrääjä) pääsy maahamme aiheuttaisi merkittäviä ongelmia koko metsäsektorillemme. Myös juurikäävän aiheuttamien kuusen tyvilahon ja männyn tyvitervastaudin lisääntyminen on vakava ongelma havumetsien kehityksen kannalta. Paras keino rajoittaa juurikäävän leviämisen estämistä olisi kuitenkin kieltää kesäaikaiset kuusikoiden harvennushakkuut.

Metsäkeskusten vuosittain tekemä puunkorjuujäljen seurantatulosten saattaminen metsänomistajan tietoon on välttämätön edellytys sille, että hän seuraavaa puukauppaa suunnitellessaan osaa vaatia huolellisen ja taitavan puunkorjaajan metsäänsä.

Hirvieläinten aiheuttamat vahingot ovat muodostumassa vakavimmaksi esteeksi metsänuudistumisen onnistumiselle. Metsätalouden lisäksi hirvet aiheuttavat entistä enemmän vahinkoa maataloudelle ja liikenteelle. Ilman voimakasta hirvikannan vähentämistä tai kalliita suojaustoimenpiteitä männyn ja koivun viljely on osassa maata mahdotonta. Liian suuri hirvieläinkanta vähentää myös metsien monimuotoisuutta suojelualueilla, joissa nuori lehtipuusto on halutuinta hirvieläinten ravintoa. Myös Pirkanmaan ja Lapin metsäkeskus sekä Kainuun metsänomistajien liitto ry ovat huolestuneita hirvien aiheuttamista metsätuhoista.

MTK pitää tärkeänä, että maamme kiirehtii EU:n kasvinterveysviranomaisia tekemään päätöksiä, jotka varmistavat osaltaan metsien terveysriskien minimoimisen EU:n alueella.

Metsänuudistaminen on metsätalouden kallein yksittäinen toimenpidekokonaisuus, joten metsänomistajan kannalta ja metsätalouden kannattavuuden kannalta tulee pyrkiä mahdollisimman hyvään tulokseen mahdollisimman taloudellisesti. Metsänviljely istuttaen tai kylväen ei ole itsetarkoitus, vaan hyvälaatuisen taimikon aikaansaaminen kohtuullisessa ajassa. Metsänuudistamistöiden tavoitteena on toimia siten, että sitä seuraavat metsänhoidolliset toimenpiteet ennen ensimmäistä myyntihakkuuta jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Puulajien tuleva laatu huomioon ottaen tulisi MTK:n mielestä vielä nykyistä tarkemmin painottaa eri puulajien uudistamistapoja ja kasvupaikkoja. Oikea metsänuudistamismenetelmä oikeassa paikassa merkitsee kustannustehokasta metsänuudistamista, mitä on pidettävä kestävän metsätalouden yhtenä osatekijänä. MTK pitää huolestuttavana sitä, että lakisääteisestä metsänuudistamisesta ei ole kattavaa tietoa edes metsälakia valvovilla metsäkeskuksilla.

MTK:n mukaan sähköposti lienee yleistymisestään huolimatta vielä melko harvinainen yhteydenpitotapa viranomaiselta metsänomistajaan päin silloin, kun kyse on metsälakiin liittyvistä asioista. Metsäntutkimuslaitoksen tekemän selvityksen mukaan n. 80 % metsänomistajista ei halua tietoa sähköpostitse.

MTK:n mukaan yksittäisten tutkimusten tulokset ja valtakunnan metsien inventointitiedot metsänuudistamisen onnistumisesta poikkeavat jyrkästi toisistaan. Yksittäisten tutkimusten johtopää-

töksiä lukiessa päätyy helposti mielikuvaan, että maamme metsien tila heikkenee voimakkaasti. Valtakunnan metsien inventointitietojen mukaan tilanne on päinvastainen. Metsänhoidollisesti hyvien metsien osuus lisääntyy inventoinnista toiseen ja metsien viljely on uudistushakkuun jälkeen nopeutunut.

MTK:n mukaan on oleellista, että yksityiset metsänomistajat kokevat energiapuun myymisen mielekkääksi sellaisilta kohteilta, jotka eivät vaaranna metsän elinvoimaisuutta pitkälläkään tähtäimellä. Tämän varmistamiseksi tarvitaan toimivat energiapuun markkinat, jotta kysyntä ja tarjonta kohtaavat toisensa ja energiapuulle muodostuu sen arvon huomioon ottava hinta.

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion käsityksen mukaan uudistusalojen tila on varsin hyvin tiedossa. Metsäkeskusten tietojen mukaan hyvin onnistuneiden uudistusalojen osuus on metsälain tarkastustulosten perusteella n. 80—95 % uudistamispinta-alasta, josta uudistamistyöt oli raportoitu metsäkeskukselle. Eri maakuntien ja pienempien alueiden välillä tuloksissa on osin merkittäviä eroja.

Metsänuudistamisen vaatimustaso ei kaikilta osin ole aivan yhtä korkea kuin ennen metsälain v. 1996 tehtyä muutosta, vaikka uudistamistekniikka ja -menetelmät sekä taimimateriaalit ovat kehittyneet ja parantaneet tuloksia. Puuntuotannon tehostamisen tarve on lisääntyneiden hakkuiden sekä luonnonhoidon ja -suojelun vuoksi kasvanut. Valtaosin uudistamistyöt tehdään nykyisin 1—2 vuoden kuluttua hakkuusta. Tilanne on ainakin eteläisessä Suomessa parantunut 1990-luvun puolivälistä.

Pirkanmaan metsäkeskus

Pirkanmaan metsäkeskuksen mielestä käsitys metsänuudistamisen viiveistä perustuu kokemuksiin, joita lamavuosina saatiin. Metsäkeskukset ovat järjestelmällisellä tavalla saaneet hoidetuksi 1990-luvun rästihankkeet kuntoon, eikä tällä hetkellä vastaavaa ilmiötä ole. Metsänuudistamisessa on siirrytty nopeisiin ketjuihin, epävarma luontainen uudistaminen on vähentynyt kolmasosaan 1990-luvun määristä ja kuusen luontainen uudistaminen on loppunut kokonaan.

Metsänuudistamisen laiminlyöntejä on Pirkanmaan metsäkeskuksen mukaan sen verran, kuin metsänomistajakunnan rakenne, asenteet ja tietämys luontaisesti tuottavat. Näiden tapausten osalta asiat saadaan kuntoon nykyresursseilla ja koko ajan kehitettävillä uusilla seurantamenetelmillä.

Pirkanmaan metsäkeskuksen mukaan kestävän metsätalouden toteuttamisessa syntyy merkittävästi suurempia tappioita. Taimikonhoidossa, nuoren metsän kunnostuksessa ja ensiharvennuksissa näiden viivästymisten merkitys on moninkertainen verrattuna metsänuudistamisen viivästymiseen.

Pirkanmaan metsäkeskuksen mukaan alueellinen seuranta tapahtuu monella eri tavalla, mutta tieto kootaan yhteen metsätalouden alueellisten metsäohjelmien seurannan yhteydessä. Tieto on hajanaista ja osittain puutteellistakin, mutta täysin tarpeita vastaavaa. Uusia seurantajärjestelmiä ei pidä luoda, vaan vanhoja kehittää vastaamaan uusia tarpeita. Valtakunnan metsien inventoinnin kehittäminen niin, että uudet puustoa ja metsien tilaa kuvaavat tunnukset saadaan viiden vuoden välein alueellista metsäohjelmaa tarkistettaessa, on täysin riittävä.

Suurimmaksi ongelmaksi Pirkanmaan metsäkeskus näkee tällä hetkellä kestävän metsätalouden rahoituslain määrärahojen riittämättömyyden. Vuodeksi 2003 varoja on lisätty, mutta jo v. 2004 varojen niukkuus lienee edessä. Syynä ovat kustannustason nousu, uudet työlajit ja toteutusmäärien kasvu.

Etelä-Pohjanmaan metsäkeskus

Etelä-Pohjanmaan metsäkeskuksen mukaan onnistunut metsänuudistaminen ratkaisee hyvin pitkälle koko kiertoajan pituisen metsän tuotoksen määrän ja laadun. Metsäkeskuksen mielestä vielä ei voida tehdä johtopäätöksiä nykyisen metsälain toimivuudesta metsän uudistamisvelvoitteen toimeenpanossa. Vuoteen 2002 saakka tehtiin työtä yksityismetsälain aikaisten uudistamiskohteiden kanssa ja työ jatkuu keskeneräisten uudistamishankkeiden loppuunsaattamiseksi. Vuosi 2002 oli ensimmäinen, jolloin ensimmäiset metsälain mukaiset uudistamiskohteet muuttuivat hakkuun ajankohdan perusteella viivästyneiksi. Vasta muutaman seuraavan vuoden aikana nähdään, miten metsälakiin sisältyvät uudet menettelyt käytännössä toimivat.

Lapin metsäkeskus

Lapin metsäkeskuksen mukaan yksi syy uudistamistöiden viiveisiin oli 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkupuolella yhteiskunnassa vallinneet kielteiset asenteet yksityismetsälain valvontaa kohtaan. Tällöin lain sallimia järeimpiä toimia ei juuri ollut mahdollista käyttää. Lapin metsäkeskus on jo 1980-luvulta lähtien vuosittain eri keinoin selvittänyt tiedossa olevien avohakkuualojen tilan ja pyrkinyt vauhdittamaan uudistamistöitä. Metsäkeskus sai vuoden 2002 loppuun mennessä miltei 100 %:isesti

selvitettyä yksityismetsälain aikana syntyneiden uudistusalojen tilan.

Lapin olosuhteissa metsän uudistamisen viivästymistä estetään tehokkaimmin riittävällä julkisella tuella, metsänomistajan neuvonnalla sekä uudistamistöitä koskevalla valvontajärjestelmällä. Tärkein on julkisen tuen määrä, koska uudistettavien alojen viljelykustannukset ovat keskimäärin n. 35—40 % alueelta saatavista kantorahatuloista. Etelä-Suomessa viljelykustannusten osuus kantorahatuloista on oleellisesti pienempi.

Energiapuun korjuun vähäisyys Lapissa johtunee lähinnä käyttöpisteiden puutteesta. Tilanne lienee kuitenkin muuttumassa käynnissä olevien EU-osarahoitteisten projektien tuloksena. Toisaalta puunkäytön lisääminen energiantuotannossa lisää kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten varojen tarvetta.

Kainuun metsänomistajien liitto ry

Kainuun metsänomistajien liiton mukaan kotimaisen puuraaka-aineen korvaamiseksi ulkomailta tuotu puu vaikuttaa negatiivisesti kotimaisen metsätyön määrään ja metsänomistajien tulevaisuudenuskoon, mikä on hyvin tarpeellinen tehtäessä kymmenien vuosien päähän tähtääviä metsänhoitotöitä. Metsänomistajien toiminnan tarkka sääntely eikä varsinkaan sääntelyn lisääminen ole tarpeellista tilanteessa, jossa esim. mäntykuitupuun myynti harvennusmetsistä ei kysynnän puutteen takia onnistu.

Kahden viime vuoden aikana ovat tuet nuorten metsien hoitoon loppuneet useita kuukausia ennen vuodenvaihdetta. Tämä on aiheuttanut tilanteen, jossa työn teettäjätaho (metsänhoitoyhdistys) ja metsänomistaja joutuvat tekemään työtä lainarahoituksella. Töitä ei ole haluttu lopettaa ennen vuoden loppua, koska hyviä työntekijöitä ja hoidon tarpeita on ollut tarjolla. Jatkossa tuen määrää on lisättävä, jos aiotaan selvitä kasvavista nuorten metsien hoidon työmääristä.

Metsäteollisuus ry

Metsäteollisuus ry:n mukaan teollisuus tarvitsee toimiakseen vähintään nykyisen tuontipuumäärän. Yhdistyksen jäsenyrityksillä on tuontipuuta varten seurantajärjestelmä, jolla pystytään tarkasti selvittämään tuontipuun alkuperä ja siten välttämään puun tuontia mahdollisesti saastuneilta alueilta.

Verotuksessa siirrytään vuoden 2006 alusta puun myyntitulojen verotukseen. Metsäteollisuuden arvion mukaan puun tarjonta voi silloin supistua varsinkin järeän puun osalta jopa muutamaksi vuodeksi. Metsäteollisuus esittää verotuksen muuttamista siten, että verotuksella edistetään kotimaisen puukaupan sujuvuutta ja puun tarjonnan määrää.

Metsäteollisuus toteuttaa omalta osaltaan Kansallista metsäohjelmaa. Energiapuun käyttöä voidaan lisätä ohjelman mukaisesti, mutta se ei saa samalla heikentää teollisuuden ainespuun hankintaa. Energiapuutukien poistamista kestävän metsätalouden rahoituslaista ja niiden siirtämistä muuhun lainsäädäntöön pitäisi harkita.

Valtakunnallisen metsien inventointitietojen (VMI 9) perusteella metsän uudistamisen viivästyminen aiheuttaa vuosittain huomattavat tappiot. Metsäteollisuus on tästä huolissaan. Uudistamisen viivästyminen vaikuttaa tulevaisuudessa merkittävästi teollisuuden kotimaiseen puunsaantiin.

Metsälain 8 §:n mukaan taimikon perustamista koskevat toimenpiteet on saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa uudistushakkuun aloittamisesta. Metsäteollisuus lausui uutta metsälakia laadittaessa, että em. aikaa on lyhennettävä niin, että taimikonhoito on saatettava loppuun kolmen vuoden kuluessa uudistushakkuun aloittamisesta.

Metsänuudistamisen seurantajärjestelmän pitää olla nykyistä luotettavampi, ajankohtaisempi ja kuvata kaikkia metsänuudistamistulokseen vaikuttavia tekijöitä. Valtakunnallisesti ja tilastollisesti edustavan metsänuudistamisen seurantajärjestelmän luominen olisi tärkeää. Näin valvova viranomainen saa oikea tietoa ajallaan. Myös ilmoitusmenettelyä ja rahoitushakemuksia pitäisi yksinkertaistaa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä kestävän metsätalouden tavoitteiden toteuttamista Kansallisen metsäohjelma 2010:n mukaisesti luonnon monimuotoisuutta, metsien terveyttä ja elinvoimaisuutta, metsien suojelua, metsävarojen tarkoituksenmukaista lisäämistä ja metsien tuotannollisia toimintoja ylläpitäen. Metsävaroja tulee käyttää alueellisesti tasapainoisella tavalla ja puun hyötykäytön kaikki muodot tulee sovittaa yhteen alueellisesti, tuotannollisesti tehokkaasti ja työllisyyttä edistävällä tavalla.

Suomen kansallisen metsäpolitiikan aseman turvaaminen on tulevaisuudessa tärkeää, koska metsäsektorilla on Suomessa kansantaloudellisesti, aluetaloudellisesti ja työllistäjänä merkittävä asema muihin EU:n jäsenmaihin verrattuna. Metsien hoitoon ja käsittelyyn vaikuttavien säädösten ja edistämispolitiikkaa koskevien ratkaisujen tulee perustua jatkossakin kansallisiin päätöksiin. Kestävään metsätalouteen perustuvan metsäsertifiointijärjestelmän asema tulee turvata, jotta metsäsektorin tuotteet kelpaavat tulevaisuudessakin eurooppalaisille kuluttajille.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVL 25/2001 vp, lausunto koski valtioneuvoston selvitystä EU:n kestävän kehityksen strategiasta) mukaan koko Euroopassa metsien tilavuus on kasvanut jatkuvasti ja metsien mahdollisuus säilyä elinvoimaisina heikentyy, ellei metsien hoitoa ja hakkuuta nykyisestään lisätä. Kestävä metsätalous ja metsävarojen tuotannollisesti tehokas käyttö edellyttävät tehokasta ja alueelliset kasvuolosuhteet huomioivaa, onnistunutta metsänuudistamista, taimikoiden hoitoa, säännöllisiä harvennuksia ja muita metsänhoidon toimenpiteitä.

Taimikon hoidon, nuoren metsän kunnostuksen ja ensiharvennusten lisääminen ja metsänuudistamisen nopeuttaminen lisäävät metsien tuottoa. Tutkimusten ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toimijoiden antamien tietojen perusteella tällä hetkellä ei voida riittävän luotettavasti arvioida, missä metsänhoitotoimenpiteissä taloudellisia menetyksiä syntyy, eikä sitä, kuinka suuria ne ovat. Maa- ja metsätalousministeriön tulee yhdessä alaisensa hallinnon kanssa selvittää mahdollisimman ajantasaisesti metsänuudistamisessa ja metsänhoidossa ilmenneiden puutteiden laajuus, alueellinen kohdentuminen ja niiden aiheuttamat taloudelliset menetykset nykyistä yksiselitteisemmin ja luotettavammin. Selvitystyö tulee rakentaa osaksi seurantajärjestelmien kehittämistä. Seurannan tulee perustua metsänhoidon vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointiin.

Metsänuudistamisen seurantajärjestelmän tulee olla nykyistä luotettavampi, ajantasaisempi ja kattavasti kaikkia metsänuudistamistulokseen vaikuttavia tekijöitä kuvaava. Samalla tulee selvittää tarve luoda valtakunnallinen ja tilastollisesti edustava metsänuudistamisen seurantajärjestelmä.

Maa- ja metsätalousministeriön tulee selvittää metsätaloutta koskeva hallinnonalan toiminnan ja määrärahojen käytön päällekkäinen seuranta ja tilastointi. Päällekkäisestä toiminnan seurannasta ja tilastoinnista tulee luopua ja toiminnan volyymeja ja määrärahoja tulee seurata yhdessä, jotta toiminnan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voidaan arvioida. Määrärahojen käytön tulee perustua kustannustehokkaaseen toimintaan ja ministeriön tulee seurata nykyistä tarkemmin metsänhoidon alueellisia erityistarpeita.

Metsätalouden tilastoja tulee tuottaa tarpeen mukaan maakuntajakoon perustuvina. Esimerkiksi puun energiatuotantoa koskevia tilastoja tarvitaan maakuntaohjelmien laadinnassa.

Kansallisen metsäohjelman tavoitteen saavuttamiseksi puuenergian asemaa on vahvistettava kotitalouksien energialähteenä ja pienten paikallisten voimalaitosten energiatuotannossa, koska puun käyttö on ilmastovaikutuksiltaan neutraalia, työllistää merkittävästi alueellisesti, tukee yrittäjyyttä ja vahvistaa teknologian vientiä. Valtiontilintarkastajat yhtyvät talousvaliokunnan (TaVM 9/2002 vp) mietintöön, jossa pidetään tärkeänä selvittää, voidaanko puun käytön verotuet yhtenäistää siten, että puun käyttöä kohdellaan tasavertaisesti sähkön ja erillisen lämmön tuotannossa.

Hevostalouden edistäminen

Hevostalouden tavoitteet

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hevostalouden tavoitteista vastaavat ravitoiminnan osalta Suomen Hippos ry ja ratsastustoiminnan osalta Suomen Ratsastajainliitto ry (SRL). Hevostalouslakia (796/1993) sovelletaan hevoseläinten jalostus- ja kilpailutoimintaan sekä hevosten ja näiden alkioiden ja sukusolujen käsittelyyn, kauppaan, vientiin, maahantuontiin ja kauttakulkuun.

Suomen Hippoksen tehtävänä on toimia hevos-

talouden, hevosjalostuksen, raviurheilun ja muun hevosurheilun edistämiseksi ja hevosten käytön lisäämiseksi. Suomen Hippos harjoittaa neuvontatoimintaa, jonka edellytykseksi Suomen Hippos katsoo sen, että maamme hevosalan tutkimus- ja kehittämistoiminta on hyvin järjestetty. Suomen Hippoksen mukaan uuden tiedon tuotanto parantaa hevosten laatua, hyvinvointia, tuotantokykyä ja hevostalouden kannattavuutta. Maa- ja metsätalousministeriö ja Suomen Hippos määrittelevät vuosittain tehtävässä tulossopimuksessa toiminnan painopisteet, joihin ministeriön hallinnoimaa valtionapua käytetään. Raviurheilun alueellisia tai yksilöityjä tavoitteita ei ole asetettu.

Hevoskasvatuksen tavoitteena on tyydyttää kotimaisella kasvatuksella mahdollisimman suuri osa kysynnästä. Avaintuloksena on lisätä hevosten ja erityisesti suomenhevosten määrää. Hevosten kasvattajilla tulee olla mahdollisuus käyttää tehokkaita jalostusmenetelmiä ja uusintatekniikkaa. Yritystoiminnan osalta tavoitteena on lisätä hevosalan yrittäjien tietoja ja taitoja ja turvata yritysten kannattavuus ja kansainvälinen kilpailukyky. Avaintuloksiin kuuluu myös työpaikkojen lisääminen.

Ministeriön mukaan ravikilpailutoiminnan tavoitteina ovat:

— kilpailutarjonta, joka vastaa määrällisesti ja laadullisesti kysyntään

— kilpailutilaisuuksien järjestäminen niin, että se vahvistaa ravien asemaa vapaa-ajan harrastuksena ja

— pelikohdetarjonnan pitäminen kilpailukykyisenä erityisesti urheiluvedonlyöntimarkkinoilla.

Opetusministeriön mukaan Suomen Ratsastajainliiton tehtävänä on edistää ratsastusharrastusta Suomessa siten, että mahdollisimman moni voi harrastaa ratsastusta ja kokea myönteisiä elämyksiä. Ratsastusharrastuksen perustana ovat mahdollisimman korkea taitotieto ja turvalliset, tasokkaat ja tarkoituksenmukaiset olosuhteet. Suomen Ratsastajainliiton toimintaa ohjaavina perusarvoina ovat hevosen ja luonnon kunnioittaminen, rehti kilpailuhenki, avoin yhteistyö, eettisesti kestävä toiminta, nuorisokasvatus sekä monipuolinen, suvaitsevainen ja tasa-arvoinen harrastus.

Kilpailuratsastuksen osalta päätavoitteina ovat

— eettisten arvojen ja tasa-arvon huomioiminen ja noudattaminen

— menestyminen kansainvälisissä kilpailuissa

— tehokas valmennusjärjestelmä

— kilpailutoiminnan kehittäminen ja

— kilpailu- ja valmennuspaikkojen kehittäminen.

Hevoskannan kehitys

Seuraavassa taulukossa on kuvattu hevoskannan kehitys Suomessa, Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Ranskassa v. 1980, 1990 ja 1998—2002. Suomen hevoskanta kasvoi yli kaksikertaiseksi (129 %) vuodesta 1980 vuoteen 2002. Hevoskanta kasvoi vastaavasti Ruotsissa 49 %, Norjassa 47 %, Saksassa 17 %, kun taas Ranskassa hevoskanta pieneni 4 % samana aikana. Suomessa hevosten määrä on kasvanut koko ajan myös v. 1998—2002 aikana. Ruotsissa ja Norjassa hevoskanta oli huipussaan v. 2000, jonka jälkeen kehitys on ollut laskeva. Saksassa hevoskannan huippu saavutettiin v. 1998, ja hevosten määrä on sen jälkeen laskenut.

Hevoskannan kehitys Suomessa, Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Ranskassa v. 1980, 1990 ja v. 1998—2002

Maa	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
	Hevosten määrä						
Suomi	25 784	45 400	56 000	56 200	57 600	58 600	59 100
Ruotsi	57 000	58 000	87 000	79 710	88 621	86 000	85 000
Norja	17 700	18 800	25 700	25 700	27 300	28 400	26 000
Saksa	445 600	483 900	600 000	524 000	476 000	520 000	520 000
Ranska	364 417	319 046	346 942	347 555	349 086	350 000	350 000

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003.

Maa- ja elintarviketarviketalouden tutkimuskeskuksen mukaan v. 2002 Ruotsin hevosmäärä, 85 000, on maatiloilla oleva hevosmäärä. Ruotsin koko hevosmäärä on n. 250 000. Samoin Norjan hevosmäärä lienee vain maatiloilla oleva määrä, sillä Norjassa on hevosia vajaat 60 000. Saksan hevosmäärä on vastaavasti n. 100 000 ja Ranskan n. 450 000.

Suomenhevosten, lämminveristen ravihevosten, lämminveristen ratsuhevosten ja ponien määrä Suomessa v. 1980, 1990 ja 1998—2002 on kuvattu seuraavassa taulukossa. Vuodesta 1980 vuoteen 2002 ponien määrä kasvoi 439 % ja lämminveriratsujen 394 %. Lämminveriravureitten määrä kasvoi vastaavasti 163 % ja suomenhevosten 41 %. Vuodesta 1998 vuoteen 2002 lämminveriratsujen määrä kasvoi 30 %, suomenhevosten määrä vastaavasti 1 % ja lämminveriravurien 2,3 %. Ponien määrä pysyi samana , mutta aleni v. 1998—99 5,7 %.

Suomenhevosten, lämminveristen ravihevosten, lämminveristen ratsuhevosten ja ponien määrä v. 1980, 1990 ja 1998—2002

Hevoset	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
	Määrä						
Suomenhevoset	14 000	15 900	19 500	19 400	19 700	19 800	19 700
Lämminveriravurit	8 370	17 000	21 500	21 200	21 500	21 900	22 000
Lämminveriratsut	2 116	6 500	8 000	9 000	9 700	10 200	10 400
Ponit	1 298	6 000	7 000	6 600	6 700	6 700	7 000

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003.

Suomenhevosravureitten määrä on laskenut vuoden 1990 jälkeen ja suunta oli myös v. 1998—2002 laskeva (9,3 %). Suomenhevosratsujen määrä puolestaan nelinkertaistui v. 1990—2002 ja oli v. 1998—2002 myös selvässä kasvussa (33,3 %), mikä ilmenee seuraavasta.

Suomenhevosten jakautuminen työ-, ravi-, ratsu- ja pienhevosiin v.1980, 1990 ja 1998—2002

Suomenhevoset	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
	Määrä						
Työhevoset	2 000	500	200	200	200	200	200
Ravurit	9 100	11 350	10 700	10 850	10 600	10 000	9 700
Ratsut	500	1 000	3 000	3 300	3 500	3 800	4 000
Pienhevoset	50	150	300	300	350	350	400

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Suomessa oli v. 2002 yhteensä rekisteröitynä 14 400 ratsuhevosta. Opetusministeriön mukaan v. 2002 Suomessa oli yli 20 000 ratsuhevosta, joista 5 600 on rekisteröimätöntä.

Ravikilpailuihin osallistui v. 2001 Suomessa 13,6 % hevoskannasta. Norjassa vastaava luku oli selvästi korkeampi (26,7 %) kuin Suomessa ja Ruotsissakin jonkun verran korkeampi (16,9 %). Saksassa ravikilpailuihin osallistui vain 1,3 % hevoskannasta ja Ranskassa 3,9 %.

Kilpailevien ravihevosten määrä ja jakautuminen lämmin- ja kylmäverisiin Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa v. 1998—2001 ilmenee seuraavasta taulukosta. Ruotsissa v. 1998—2001 huomattava osa (87—88 %) kilpailevista ravihevosista oli lämminverisiä. Pohjoismaista Norjassa oli ravihevosista vuoteen 2000 saakka eniten kylmäverisiä (45—46 %). Suomi sijoittuu Norjan ja Ruotsin välimaastoon, sillä lämminveristen osuus oli v. 1998—2000 60—63 %. Kaikissa näissä maissa lämminveristen osuus kilpailevista ravihevosista on kasvanut. Norjassa lämminveriravureitten määrä ja osuus hevoskannasta kasvoi voimakkaasti v. 2001. Vuonna 2001 kylmäveristen osuus kilpailevista ravihevosista oli Suomessa suurempi (36,7 %) kuin Ruotsissa (22,0 %) tai Norjassa (30,9 %).

Kilpailevien ravihevosten määrä ja jakautuminen lämmin- ja kylmäverisiin Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa v. 1998—2001

Vuosi	Ravihevoset	Suomi		Ruotsi		Norja	
		Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
1998	Lämminveriset	4 957	60,4	12 887	87,3	2 699	53,7
	Kylmäveriset	3 246	39,6	1 875	22,7	2 324	46,3
1999	Lämminveriset	5 159	62,0	12 942	87,4	2 753	54,6
	Kylmäveriset	3 163	38,0	1 868	22,6	2 289	45,4
2000	Lämminveriset	4 703	60,6	12 922	87,6	2 870	54,9
	Kylmäveriset	3 056	39,4	1 833	22,4	2 356	45,1
2001	Lämminveriset	5 073	63,3	12 771	88,0	5 244	69,1
	Kylmäveriset	2 942	36,7	1 747	22,0	2 348	30,9

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003. Suomen osalta kylmäverisiin on laskettu suomenhevoset. Ruotsin ja Norjan vuoden 2002 tilastoja ei ole käytettävissä.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu v. 1998—2002 Suomessa syntyneet varsat. Syntyneiden varsojen määrä väheni tarkastelujaksolla 13,3 % ja voimakkaimmin vähenivät suomenhevosten varsat (23,1 %). Ministeriö arvio, että vaikka raviurheilun asema vapaa-ajan markkinoilla on säilynyt hyvänä ja suurtapahtumien suosio on kasvanut jatkuvasti, eivät kasvatukselle asetetut tavoitteet ole toteutuneet suunnitellusti.

Syntyneet varsat v. 1998—2002

Syntyneet varsat	1998	1999	2000	2001	2002	Muutos 1998—2002
	Määrä					%
Suomenhevoset	1 625	1 575	1 500	1 350	1 250	—23,1
Lämminveriravurit	1 630	1 720	1 650	1 677	1 480	—9,2
Ratsut	218	180	200	210	230	—5,5
Ponit	299	310	340	291	310	—3,7
Yhteensä	3 772	3 785	3 690	3 528	3 270	—13,3

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003.

Hevostalouden merkitys ja laajuus

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Suomessa oli v. 1998 n. 13 000 tallia, joista n. 6 000 oli yli kolmen hevosen talleja. Loput olivat 1—2 hevosen talleja. Näistä liiketoiminnallisin periaattein toimivaksi yritykseksi luokiteltavia ravitalleja arvioidaan olevan 1 775 sekä ravi- ja ratsastustallin yhdistelmiä n. 150. Muuhun toimintaan, esim. siittola- ja oriasematoimintaan erikoistuneita talliyrityksiä on runsaat 100. Suuri osa ravitalleista on ns. maaseututalleja, joissa ravivalmennusta ja kilpailutoimintaa harjoitetaan maatilatalouden ohessa. Yritystoiminnan jakautumista maakunnittain ei ole tilastoitu. Ravitoiminta rakentuu yhdistys- ja osakeyhtiöpohjalle. Hevostalouteen liittyviä valtakunnallisia ja maakunnallisia organisaatioita oli v. 2002 yhteensä 151, joista 26 toimii valtakunnallisesti.

Ministeriön mukaan hevostalouden kokonaistyöpanos oli v. 1998 n. 4 500 kokoaikaista ja 9 401 osa-aikaista työpaikkaa. Talliyritysten työpanoksen jakautuminen päätoimisiin (37 %) ja sivutoimisiin (63 %) ammatinharjoittajiin on ministeriön mukaan sama ravi- vai ratsastustalleissa, ravi- ja ratsastustallien yhdistelmissä ja esim. siittola- tai oriasemilla.

Hevostalouden päätuotantosuunnakseen ilmoittaneita maatiloja oli v. 1990 koko maassa 955, v. 1998 2 256 ja v. 2001 2098. Vuodesta 1990 vuoteen 1998 hevostalouden päätuotantosuunnakseen ilmoittaneiden maatilojen määrä kasvoi 136,2 %:lla mutta laski vuodesta 1998 vuoteen 2001 7 %:lla. Vuodelta 2002 ei ole tietoja käytettävissä. Hevostaloutta sivuelinkeinona harjoittavien maatilojen määrästä ei ole tarkkaa tietoa.

Opetusministeriön mukaan v. 2001 Suomessa

oli 118 000 säännöllisesti ratsastavaa henkilöä. Ratsastusharrastus on kasvanut koko 1990-luvun ajan. Merkittävin muutos on ollut aikuisten ratsastusharrastajien määrän kasvu. Vuosina 1997 ja 1998 tehdystä tutkimuksesta aikuisharrastajien määrä kasvoi 44 %:lla vuoteen 2001. Vuonna 2001 aikuisharrastajien määrä (61 000) ylitti ensi kertaa nuorten (57 000) määrän.

Ministeriön mukaan Suomessa oli v. 2002 yli 400 tallia, jotka myivät ratsastuspalveluja. Lisäelinkeinona ratsastuksesta elantonsa saavien määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Suomen Ratsastajain Liitolla (SRL) on 200 jäsenratsastuskoulua ja -tallia. SRL:n jäsenyyden kriteereinä ovat mm. turvallisuuden ja opetuksen taso. Jäsenkoulujen ja -tallien toimintaa valvovat kolme SRL:n tarkastajaa. SRL on vakuuttanut kaikki jäsenseuransa, -koulunsa ja -tallinsa vastuuvakuutuksella.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu talliyritysten päätoimisen ja osa-aikaisen työvoiman osuudet tallin koon mukaan. Hevostallien työvoimasta oli v. 2000 osa-aikaisia 63,2 %. Osa-aikaisten työntekijöiden määrä on vielä yli 30 hevosen talleissakin 23,1 %. Näin suuria oli kaikista hevostalleista vain 1,7 %. Korkeintaan 10 hevosen talleja oli vastaavasti 82,5 % kaikista talleista, ja näiden työvoimasta oli osa-aikaisia 78,4 %.

Talliyritysten päätoimisen ja osa-aikaisen työvoiman osuudet tallin koon mukaan v. 2000

Tallissa hevosia	Tallien määrä	Päätoimisia työntekijöitä	Osa-aikaisia työntekijöitä	Osa-aikaisia, %
3—5	3 250	0	3 200	100,0
6—10	1 700	1 350	1 700	55,7
11—15	550	750	500	40,0
16—20	250	500	250	33,3
21—30	150	400	250	38,5
yli 30	100	500	150	23,1
Yhteensä	6 000	3 500	6 000	63,2

Lähde: Heiskanen, Klemola, Kumpulainen ja Kauppinen: Hevostalous. Merkitys ja tulevaisuus Suomessa. Hevostietokeskus. Kuopion yliopisto 2002.

Hevostalouden rahoitus

Laissa totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen (1055/2001) säädetään perusteista, edellytyksistä ja menettelystä myönnettäessä harkinnanvaraista avustusta hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Laki sisältää säännökset avustuksen käytön valvonnasta, tarkastuksista, palauttamisesta, takaisinperinnästä ja sitä koskevasta viranomaisten toimivallasta. Valtioneuvoston asetuksella (1476/2001) hevostalousneuvottelukunnasta ja totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen on annettu tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan avustuksen talousarvion mukaisesta hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä sekä niihin liittyvistä ehdoista.

Ratsastusharrastuksen ja -urheilun rahoitus

Opetusministeriön mukaan ratsastuskoulu- ja harrastetallitoiminta perustuu Suomessa pääosin yksityisyrittäjyyteen. Ratsastusseuran puitteissa toimivia ratsastuskouluja on kymmenkunta. Harvalla seuralla on omistuksessaan ratsastukseen liittyviä liikuntatiloja eli maneeseja ja kenttiä, ja ratsastusseurat ja koulut toimivat usein yhteistyössä. Suomessa ei ole käytetty liikuntapaikkojen rakentamiseen varattuja budjettivaroja ratsastuspaikkarakentamiseen Niihamaan Ratsastuskeskusta ja Ypäjän hevosopistoa lukuun ottamatta.

Seuraavassa taulukossa on esitetty ratsastustoiminnan rahoitus v. 1998—2002. Yksityinen rahoitus kasvoi tarkastelujaksolla 40,6 % ja valtiolta saadut tuet 29,7 %. Jäsenmaksujen tuotot kasvoivat samana aikana 52,6 %, tulot ratsastajien ja hevosten lisensseistä 57,1 % ja tuotot yhteistyösopimuksista 53,3 %. Valtion toiminta-avustus muodostaa valtaosan (v. 2002 93,1 %) valtion budjettivaroista ratsastustoimintaan suunnatuista varoista, ja se kasvoi tarkastelujaksolla 32,2 %.

Ratsastustoiminnan rahoitus v. 1998—2002

Ratsastustoiminnan rahoitus	1998	1999	2000	2001	2002
	1 000 €				
Jäsenmaksut	527	545	614	780	806
Ratsastajien ja hevosten lisenssit	156	220	230	223	245
Yhteistyösopimukset	107	124	125	172	161
Kilpailukaluston vuokrat, osallistumismaksut ja tarvikemyynti	208	166	188	200	211
Korkotuotot	12	4	15	10	4
Valtion toiminta-avustus	255	320	325	332	337
MMM:n avustus kilpailukalustoon	10	12	12	17	87
Olympiakomitea	14	24	25	3	6
Yksityinen rahoitus yhteensä	1 010	1 059	1 172	1 385	1 427
Valtion tuet yhteensä	279	356	362	352	430
Kaikki yhteensä	2 578	2 830	3 068	3 474	3 714

Lähde: Opetusministeriö ja Suomen Ratsastajainliitto ry. Vuoden 2002 tiedot ovat arvioituja ennakkotietoja. Olympiakomitean rahoituserä maksetaan suoraan tuettaville urheilijoille kuitteja vastaan.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVL 13/2001 vp, joka koski hallituksen esitystä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 197/1999 vp) täydentämistä) todennut, että ratsastuspaikkarakentamisen, niin kenttien, maastoratojen kuin maneesienkin rahoitus on nykyisin yksityisellä pohjalla toisin kuin esim. Ruotsissa, jossa ratsastuspaikkojen rakentaminen on osa kuntien urheilutointa. Sen vuoksi liikuntapaikkarakentamiseen tarkoitettuja veikkausvoittovaroja tulisi ohjata enemmän hevosurheiluun. Samalla valiokunta korosti ratsastustoiminnan työllistävää ja elinkeinotoimintaa luovaa vaikutusta maaseudulla. Esimerkiksi alueellisilla maaseutuohjelmilla tulisi rahoittaa hevosurheilua.

Raviurheilun rahoitus

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan raviurheilun rahoituslähteinä ovat pelituotot, kohdekorvaukset ja palkintotuet, hevostalouden edistämiseen valtion osuutena totopeleistä saadut avustukset, maaseutupoliittiset tuet ja ravikilpailutoiminnan muut tuotot.

Totopeleillä tarkoitetaan Hippos ry:n järjestämiä raviurheiluun liittyviä pelejä (V4-peli, kaksoisvedonlyönti, voittajaveto, sijoitusveto, troikka, neliveto ja päivän Duo) ja ravipeleillä Oy Veikkaus Ab:n järjestämiä valtakunnallisia hevospelejä (V5-, V75-pelit ja vuoteen 2001 V65-peli ja Päivän Pari -peli).

Ministeriön mukaan Suomen järjestelmä, jossa hevospelien toteutus on arpajaislainsäädännön yksinoikeusperiaatteen mukaisesti jaettu kahdelle valtioneuvoston rahapeliluvalla toimivalle yhtiölle, on muualla maailmassa tuntematon. Euroopassa vain Englannissa ja Irlannissa rahapelitoiminta on luvanvaraista, kilpailulle vapaata elinkeinotoimintaa.

Suomen Hippos järjesti totopelit vuoden 2000 loppuun saakka, ja vuoden 2001 alusta ne siirtyivät Hippoksen kokonaan omistamalle Finntoto Oy:lle. Suomessa on järjestetty totoraveja 42 raviradalla. Pelipäiviä oli v. 1998 yhteensä 595 ja v. 2002 vastaavasti 564. Pelipäivien määrä laski v. 1998—2002 5,2 %:lla, mutta totopelien kokonaisvaihto kasvoi jokaisena tarkastelujakson vuonna.

Internet-peli tuli markkinoille 19.9.2002, ja se saavutti saman vuoden kahden viimeisen kuukauden aikana runsaan 500 000 €:n viikkomyynnin tason, mikä oli n. 16 % kokonaisvaihdosta. Internetin osuus vuoden 2002 kokonaisvaihdosta oli 5,2 %. Internet-pelin vaihto kerääntyy käytettävissä olevan tiedon mukaan tasaisesti ympäri Suomea. Pienimmät valtakunnallisen totopelin ulkopuolelle aiemmin jääneet raviradat näyttäisivät ministeriön mukaan hieman hyötyvän tästä jakelutiestä.

Totopelien pelivaihto ja totopelin tuottojen jakautuminen v. 1998—2002 ilmenevät seuraavasta taulukosta. Totopelien pelivaihto kasvoi v. 1998—2002 56,3 %, voitot pelaajille 56,7 % ja arpajaisvero 58,3 %. Samaan aikaan valtionapu hevostalouteen kasvoi 40,9 %. Totopelien tuotot Suomen Hippokselle ja raviradoille kasvoivat 46,8 % tarkastelujaksolla. Palkintoihin ja palkintotukiin käytetty osuus kasvoi tarkastelujaksolla vähiten, 38,7 %.

Totopelien pelivaihto ja tuottojen jakautuminen eri käyttötarkoituksiin v. 1998—2002

Totopelien pelivaihto ja tuottojen jakautuminen	1998	1999	2000	2001	2002
	milj. €				
Pelivaihto	96,7	106,0	119,0	131,4	153,0
Voitot pelaajille	72,1	78,7	88,2	96,6	113
Arpajaisveron tuotto	4,8	5,3	6,0	6,6	7,6
Valtionapu hevostalouteen	4,4	4,7	5,5	5,7	6,2
Pelituotot raviradoille ja Suomen Hippokselle	15,4	17,2	19,6	18,9	22,6
Palkinnot ja palkintotuet	11,9	13,0	13,8	14,1	16,5

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö ja Suomen Hippos ry.

Totovaihdon kasvun merkittävimmät syyt ovat ministeriön mukaan määrätietoinen pelien saatavuuden kehittäminen radan ulkopuolisen asiamiesverkoston kasvattamisella n. 400 Toto-pisteeseen ja vuoden 2002 syksyllä käyttöön otetulla Internet-totolla. Vuoteen 1995 saakka totoa saattoi pelata vain raviradoilla.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Oy Veikkaus Ab:n ravipeleistä hevosurheilulle maksama korvaus oli v. 1998—2001 Päivän Parin osalta 5 % ja V65- ja V5-pelien osalta 10 %. Vuoden 2002 alusta V75- ja V5-raviveikkauksista maksettava korvaus nousi 12 %:iin. Tämän ylimenevältä osalta Veikkaus tilittää tuottonsa opetusministeriölle. Veikkauksen ravipelien tuotto käytetään tältä osin tieteen, taiteen, urheilun ja nuorisotyön tukemiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön seurannan perusteella Veikkauksen järjestämien ravipelien vaihto laski 24,6 % v. 1998—2002, voitot pelaajille 20,8 % ja arpajaisveron tuotto 22,9 %. Asiamiespalkkiot alenivat vastaavasti 20,9 % ja pelituotot raviradoille 5,9 %. Veikkauksen osuus väheni eniten eli 48,1 %. Opetusministeriön käyttämien seurantaperusteiden mukaan pelivaihdon ja muiden vertailukelpoisten osuuksien alenemat olivat likimain samaa luokkaa kuin maa- ja metsätalousministeriönkin seurannassa. Opetusministeriön käyttämä seurantaluokka, tilitysosuus opetusministeriölle, oli ravipeleissä v. 1998 n. 10,0 milj. € ja v. 2002 n. 4,3 milj. € ja se aleni 56,7 %:lla.

Ravipelien vaihto ja tuottojen jakautuminen eri käyttötarkoituksiin v. 1998—2002

Ravipelien vaihto ja tuottojen jakautuminen	1998	1999	2000	2001	2002
	milj. €				
Pelivaihto	70,4	68,1	69,9	70,6	53,1
Voitot pelaajille	40,3	39,2	40,3	43,5	31,9
Arpajaisveron tuotto	3,5	3,4	3,5	3,5	2,7
Asiamiehet	6,7	6,4	6,8	6,6	5,3
Oy Veikkaus Ab:n osuus	13,1	12,6	12,7	10,5	6,8
Pelituotot raviradoille ja Suomen Hippokselle	6,8	6,5	6,6	6,5	6,4

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö ja Suomen Hippos ry.

Pelivaihdon lasku vuodesta 2001 vuoteen 2002 oli likimain yhtä suuri kuin vuosien 1998 ja 2002 tapahtunut lasku. Vuoden 2002 tammikuussa Oy Veikkaus Ab uudisti ravipelejä ja V65-raviveikkaus muuttui V75-raviveikkaukseksi. Kemiläisen (Kemiläinen: Vihdoinkin V75- aikaan. Hevosurheilu 24.1.2002) mukaan V65-raviveikkaus käynnistyi 12.10.1991 ja keskimääräiset viikkovaihdot olivat korkeimmillaan v. 1993 n. 0,73 milj. €. Vuonna 2000 keskimääräiset viikkovaihdot olivat n. 0,61 milj. € eli viikkovaihto laski vuodesta 1993 vuoteen 2000 n. 19,7 %. Kemiläisen mukaan vuoden 2002 syksyllä toteutettu toinen V75-raviveikkauksen uudistus, rivimaksun kaksinkertaistaminen, ei nostanut viikkovaihtoja vuoden 2002 lopulla.

Omarahoituksen, palkintotukien ja valtion osuuksien käyttö

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan ravikilpailutoiminnan järjestäminen rahoitetaan raviratojen omatoimisen varainhankinnan kautta. Kilpailutapahtumiin liittyvä liiketoiminta, pelimyyntiprovisiot ja kohdekorvaukset muodostavat merkittävimmät tulolähteet. Omarahoitusta ei seurata eikä tilastoida.

Ministeriön mukaan Suomen Hippos maksoi palkintotukia raviradoille v. 1998 n. 5,2 milj. € ja v. 2002 7,0 milj. €. Palkintotuet kasvoivat v. 1998—2002 35,5 %. Raviratojen korjaus- ja korvausinvestointeihin palkintotukia käytettiin v. 1998 n. 115 000 € ja v. 2002 vastaavasti n. 151 000 €. Mainittujen investointien kasvu oli v. 1998—2002 31,7 %.

Raviurheilussa maksetut kasvattajapalkinnot ovat 10 % hevosen ansaitsemista kilpailupalkinnoista. Kasvattajapalkinnot olivat v. 1998 yhteensä 1,09 milj. €, ja v. 2002 1,44 milj. €. Kasvattajapalkintojen kasvu oli v. 1998—2002 32,1 %. Tutkimuksessa Heiskanen ym. on verrattu Suomessa maksettuja kasvattajapalkintoja eräisiin muihin Euroopan ravimaihin v. 2000. Tanskan kasvattajapalkinnot syntynyttä varsaa kohti olivat 1,2 kertaa, Ruotsin, Saksan ja Norjan vastaavasti 2,6 kertaa, Ranskan 3,0 kertaa ja Italian 8,8 kertaa suuremmat kuin Suomessa.

Valtion osuus hevostalouden edistämiseen menolajeittain v. 1998—2002 on kuvattu taulukossa 10. Valtion osuus hevostalouden edistämiseen oli v. 1998 yhteensä 4,39 milj. € ja v. 2002 vastaavasti 6,13 milj. €. Tuki kasvoi tarkastelujaksolla 39,6 %. Valtion osuudesta maksettiin palkintotukea v. 1998 840 000 € ja v. 2002 n. 2,5 milj. €. Palkintotuki kasvoi tarkastelujaksolla 202,4 %. Hevoskasvatuksen valtion osuutena myönnetty tuki kasvoi vastaavasti vain 4,3 % ja hevostalousjärjestöjen valtion osuus 23,5 %. Tutkimukseen suunnattu valtion osuus pysyi tarkastelujaksolla samana.

Valtion osuus hevostalouden edistämiseen menolajeittain v. 1998—2002

Valtion osuus hevostalouden edistämiseen	1998	1999	2000	2001	2002
	1 000 €				
Hevostalousjärjestöt	340	340	340	340	420
Vedonlyöntilaitteiden linja- ja huoltomaksut	420	670	590	670	670
Raviratojen korjaus- ja korvausinvestoinnit	130	160	170	160	200
Hevoskasvatus	1 850	1 180	1 560	1 550	1 930
Dopingtutkimukset	135	290	160	200	200
Palkintotuki	840	1 130	1 730	2470	2 540
Tutkimus	170	170	170	170	170
Vuoden 1994 lisätalousarvion takaisinmaksu	505	670	670	—	—
Muut	125	150	100	160	25
Yhteensä	4 390	4 610	5 390	5 560	6 130

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö ja Suomen Hippos ry. Vuoden 1999 dopingtutkimukseen käytetty osuus sisältää Suomen Hippos ry:n mukaan kahden vuoden määrärahoja.

Ministeriön mukaan ajajapalkkiot perustuvat hevosenomistajan ja ohjastajan väliseen toimeksiantosopimukseen, joka on kahdenvälinen ja jonka sisältöä ei rekisteröidä Hippoksessa. Useissa tapauksissa ammattivalmentajien ja -ohjastajien ohjastuspalkkio on 15 % palkintosummasta, mutta mainitun ohjearvon ylittäviä erillissopimuksia on paljon.

Hevospelit eräissä muissa maissa

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Ruotsissa, Norjassa ja Ranskassa hevospelien markkinaosuus on raha-pelimarkkinoilla kaksin- tai kolminkertainen Suomeen verrattuna. Keskeisin tekijä Ruotsin, Norjan ja Ranskan osalta oli lainsäädäntö, jolla kaikki hevospelit keskitettiin yhteen organisaatioon. Ruotsissa ja Norjassa ravi- ja laukkaurheiluyhteisöt omistavat peliyhtiöt ATG:n ja Norsk Rikstoto. Myös Ranskassa peliyhtiö PMU:ssa on hevosjärjestöillä enemmistöomistus ja loppuosa on valtiolla. Ministeriön mukaan kyseisissä maissa valtakunnallisia V75-pelin kaltaisia pelejä kehitettiin määrätietoisesti jo silloin, kun lotto saavutti Suomessa markkinajohtajan aseman rahapeleissä.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu hevospelien kokonaisvaihdon kehitys Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Ranskassa v. 1998—2002. Kokonaisvaihto laski tarkastelujaksolla voimakkaimmin Saksassa (28,2 %), mutta myös Ruotsissa aavistuksen verran (0,4 %). Ministeriön mukaan Saksassa vaihdot ovat

koko tarkastelujakson laskeneet valtakunnallisen totopelin puuttuessa. Norjassa kokonaisvaihto kasvoi vastaavana aikana eniten (48,7 %), kuitenkin vuodesta 2001 vuoteen 2002 se laski. Ranskassa kokonaisvaihto kasvoi tarkastelujakson jokaisena vuotena, ja kasvu oli v. 1998—2002 18,3 %.

Hevospelien kokonaisvaihdon kehitys Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Ranskassa v. 1998—2002

Maa	1998	1999	2000	2001	2002	Muutos 1998—2002
	milj. €					%
Ruotsi	1 014	1 152	1 118	1 164	1 110	— 0,4
Norja	230	282	310	362	342	+ 48,7
Saksa	170	169	160	147	122	— 28,2
Ranska	5 546	5 530	5 872	6 316	6 560	+ 18,3

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö, 2003. Kokonaisvaihtoon sisältyvät myös laukkakilpailut, joita ei Suomessa järjestetä.

Ministeriön mukaan Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Ranskassa hevospelien tuotto käytetään ravi- ja laukkaurheilun palkintoihin sekä hevoselinkeinoa ja -harrastusta edistäviin hankkeisiin. Verojen osuus on Norjassa 3,7 % kokonaisvaihdosta, Ruotsissa 11,2 % ja Ranskassa n. 16 %. Ranskassa merkittävä osa veroista palautetaan takaisin hevostaloudelle erilaisina tukina. Suomessa hevospelien kokonaisveroaste on Veikkauksen hevospelit huomioiden 10,0 %. Ministeriön mukaan Suomessa on Pohjoismaiden korkein hevospelien verotus.

Hevosalan koulutus

Koulutuksen muutokset ja keskeinen lainsäädäntö

Opetusministeriön mukaan 1980-luvun alussa hevosalan koulutus keskittyi Ypäjälle, jossa toimivat Ypäjän hevostalousoppilaitos, Suomen Ratsastusopisto ja Hevostalouden tutkimusasema. Koulutus laajeni myöhemmin 1980-luvulla Harjun ja Kiuruveden maatalousoppilaitoksiin sekä Kaustisella sijaitsevaan Kannuksen maatalousoppilaitoksen sivutoimipisteeseen. Ruotsinkielinen koulutus tapahtui Brusabyn maatalousoppilaitoksessa Kemiössä. Koulutustarjonta laajeni 1990-luvulla, ja v. 2002 II asteen perustutkintotasoista hevosenhoitajakoulutusta tarjosi kahdeksan oppilaitosta.

Ratsastuksenopettajia ja -ohjaajia koulutettiin ennen vuotta 1986 Suomen Ratsastajainliiton omistamalla Suomen Ratsastusopistolla. Vuonna 1986 koulutusta pidennettiin samalla kaksivuotiseksi Kouluhallituksen alaiseksi opistoasteen koulutukseksi. Ratsastusopiston toiminta ja ratsastuksenopettajien koulutus tässä muodossa päättyi, kun Ratsastusopisto ja Ypäjän maatalousoppilaitos yhdistettiin 1990-luvulla Ypäjän hevosopistoksi. Suomen Ratsastajainliiton vuosikertomuksen 2001 mukaan Ypäjän hevosopisto on Pohjoismaiden suurin hevosalan oppilaitos, ja se kouluttaa opiskelijoita kaikkiin hevosalan ammatteihin.

Keski-asteen koulunuudistuksessa yksivuotisten hevostalouskoulujen toiminta loppui 1980-luvulla ja hevosalan koulutuksesta tuli osa maatilatalouden peruslinjaa, joka kesti peruskoulupohjaisena kaksi ja ylioppilaspohjaisena puolitoista vuotta. Koulutus rakentui yksivuotiselle yleisjaksolle, jonka jälkeen opiskelijat siirtyivät joko erikoistumislinjalle tai hakivat opistoasteelle. Yksi yhdeksästä erikoistumislinjasta oli hevostenhoito ja koulutusammattinimike oli hevostenhoitaja. Hevostenhoitajan koulutuksesta oli mahdollista jatkaa vuoden kestävälle hevostenvalmentajan jatkolinjalle, jossa opetus eriytyi ravi- ja ratsastushevosten valmennukseen. Valtioneuvoston päätöksellä (22.5.1986) hevostenhoitajan koulutuksesta muodostettiin maatilatalouden erillinen jatkolinja. Koulutuksen kesto säilyi entisenä, mutta koulutuksen sisältö painottui enemmän hevostalouteen.

Opetussuunnitelmauudistuksen, valtion ammatillisten oppilaitosten kunnallistamisen ja ammattikorkeakoulujen käynnistämisen yhteydessä 1990-luvun puolivälissä hevosalan koulutuksesta tuli osa maatilatalouden perustutkintoa, jossa suuntautumisvaihtoehtona oli hevostalous. Koulutuksen pituus säilyi kahtena vuotena, mutta maaseutuyrittäjätutkinnon koulutuksesta tuli kolmivuotinen. Maaseutuyrittäjätutkinnossa opintoja voidaan suunnata esim. talliyrittämiseen.

Ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö uudistettiin v. 1998, jolloin eri oppilaitosmuotoja koskeva lainsäädäntö yhtenäistettiin yhteen lakiin (630/1998) ja asetukseen (812/1998) ammatillisesta koulutuksesta. Asetuksen mukaan hevostenhoitajan koulutus muuttui kolmivuotiseksi ja tuotti yleisen jatko-opintokelpoisuuden.

Vuonna 2001 luonnonvara-alalla käyttöönotetussa koulutusrakenteessa hevostenhoitajan koulutuksesta tuli itsenäinen koulutusohjelma maatalousalan perustutkinnossa. Tutkintonimikkeenä on hevostenhoitaja tai ratsastuksen ohjaaja suuntautumisesta riippuen. Tutkinnon laajuus on 120 opintoviikkoa (ov), joista yhteisiä opintoja on 20 ov ja pakollisia (yrittäminen maaseutu ympäristössä) 20 ov. Opiskelija voi halutessaan suunnata 80 ov hevostalouteen.

Maatalousoppilaitoksissa on mahdollista opiskella valinnaisena aineena hevostaloutta ja suorittaa hevosvalmentajan, kengityssepän tai ratsastuksen opettajan ammattitutkinto. Ratsastuksen opettajan ammattitutkinto hyväksyttiin nykymuodossaan tutkintorakenteeseen v. 2002. Erikoisammattitutkintoja ei hevosalalla vielä ole (Heiskanen ym. 2002).

Ministeriön mukaan ratsastukseen liittyvä hevoslukioiden määrä on lisääntynyt Suomessa. Suuri osa lukioista toimii niin, että oppilaat tuovat sinne omia hevosiaan. Suomen Ratsastajainliiton (SRL) vuosikertomuksen 2001 mukaan Loimaan lukio ja Ypäjän hevosopisto päättivät käynnistää Loimaan lukion hevosurheilulinjan Ypäjällä syksyllä 2002. SRL käynnisti opetusministeriön tukemana v. 2002 Kuopion yliopistossa Ratsastuspedagogiikkahankkeen, jonka tavoitteena on luoda koulutusmalli, jolla voidaan kouluttaa henkilöitä käyttämään ratsastusta syrjäytymisen ehkäisyyn.

Ministeriön mukaan koulutusta ja kurssitoimintaa on järjestetty oppisopimus- ja työllisyyskoulutuksena sekä kurssitoimintana. Muu oppilaitosten, Suomen Hippos ry:n ja SRL:n koulutustarjonta on suunnattu pääasiassa hevosalalla jo toimiville ja ravi- ja ratsastustoiminnan henkilöstölle.

Aloituspaikat, hakijamäärät ja tutkinnon suorittaneet

Opetusministeriön mukaan v. 2002 maatalousalan perustutkintoon johtavassa hevostalouden koulutusohjelmassa oli nuorisoasteella 293 aloituspaikkaa. Hevostalouteen suuntautuneiden hakijoiden määrät eivät ole selvitettävissä ennen vuotta 2001, koska lopullinen ratkaisu opintosuunnasta tehtiin sitä ennen oppilaitoksessa. Vuodesta 2001 alkaen haku on tapahtunut suoraan hevostalouden koulutusohjelmaan.

Vuosien 2001 ja 2002 hevostalouden koulutusohjelman hakijamäärät ja aloituspaikat on kuvattu seuraavassa taulukossa. Hakijoista oli huomattava enemmistö molempina vuosina naisia (v. 2001 96,9 % ja v. 2002 95,9 %). Vuonna 2001 oli hakijoita keskimäärin 2,1 hakijaa aloituspaikkaa kohti ja v. 2001 1,7.

Maatalousalan perustutkintoon johtavan hevostalouden koulutusohjelman hakijat ja aloituspaikat v. 2001 ja 2002

Vuosi	Miehet	Naiset	Yhteensä	Aloituspaikat
2001	16	494	510	270
2002	20	471	491	293

Lähde: Opetusministeriö 2003.

Opetusministeriön mukaan ensimmäiset opiskelijat otettiin maatalousalan perustutkintoon johtavaan hevostalouden koulutusohjelmaan syksyllä 2001 ja ensimmäiset valmistuvat v. 2004. Valmistuneiden määrästä ei ole tarkkaa tietoa, koska hevostalouden opiskelijoita ei ennen vuotta 2001 tilastoitu tutkintosuunnan perusteella. Ministeriö arvioi, että hevosenhoitajia valmistuu vuosittain n. 250, joista naisia on 95—97 %.

Hevosten valmentajan ammattitutkinnon suoritti v. 1998—2001 vuosittain n. 20—30 henkeä vuotta 2000 lukuun ottamatta, jolloin tutkinnon suoritti 10 henkeä. Kaikista tänä aikana tutkinnon suorittaneista (91 henkeä) naisia oli 60 % (55 henkeä). Kengityssepän ammattitutkintojen osalta tietoja on käytettävissä vuosilta 1999—2001. Tänä aikana kengitysseppiä valmistui yhteensä 20, kaikki miehiä. Vuoden 2002 tietoja ei ole, koska tilastot valmistuvat syyskuussa 2003.

Ministeriön mukaan ammattikorkeakoulutasoisena hevostalouden koulutusta järjestetään maaseutuelinkeinojen koulutusohjelmassa, jossa on hevostalouden suuntautumisvaihtoehto. Hakijamäärien ja aloituspaikkojen kehitys v. 1998—2002 on kuvattu seuraavassa taulukossa. Hakijat ovat valtaosalta naisia ja naisten osuus hakijoista on vaihdellut 93 %:sta 98 %:iin. Aloituspaikkojen määrä pysyi koko tarkastelujakson samana, ja hakijoiden määrä aloituspaikkaa kohti vaihteli 8,9:stä (v. 2001) 11,2:een (v. 1999).

Maaseutuelinkeinojen koulutusohjelman hevostalouden suuntautumisvaihtoehdon hakijat ja aloituspaikat v. 1998—2002

Vuosi	Miehet	Naiset	Yhteensä	Aloituspaikat
1998	3	112	115	12
1999	3	131	134	12
2000	6	107	113	12
2001	7	100	107	12
2002	2	117	119	12

Lähde: Opetusministeriö 2003.

Koulutuksen rahoitus

Hevosalan koulutuksen rahoitus perustuu lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998), jossa on tarkempia säädöksiä mm. eriasteisen koulutuksen yksikköhinnoista. Hevosenhoitajan koulutus on ns. rajoitettua koulutusta, ja koulutuksen järjestäjällä täytyy olla erillinen lupa, jonka myöntää opetusministeriö.

Perustutkinnon rahoitus perustuu opiskelijamäärään. Opiskelijoiden määrä selvitetään vuosittain tammi- ja syyskuussa ja näiden keskiarvolla kerrotaan ns. yksikköhinta. Hevosalan koulutuksen yksikköhintana on luonnonvara-alan yksikköhinta, ja se määrää koulutuksen järjestäjälle tulevan rahoituksen. Monialainen koulutuksen järjestäjä voi itsenäisesti päättää saamansa hevostalouden koulutuksen perusteella rahoituksen suuntaamisesta eri koulutusaloille.

Opetusministeriön mukaan koulutuksen yksikköhintaa on korotettu koulutuksen kalleuden vuoksi. Vuonna 1998 koulutuksen yksikköhinta oli opiskelijaa kohti 8 227 € opiskelijaa kohti ja v. 2002 11 666 €. Koulutuksen yksikköhinta nousi mainittuna aikana n. 42 %. Koulutuksen järjestäjän on mahdollista saada harkinnanvaraista lisärahoitusta perustellusta syystä. Viime vuosina tätä lisärahoitusta on saanut Ypäjän Hevosopisto.

Opiskelijakohtaisista kustannuksista on olemassa tietoa vuosilta 1999—2001. Koulutuksen yksikköhinta kattoi v. 1999 näistä 72,6 %, v. 2000 59,9 % ja v. 2001 70,0 %. Opiskelijoiden ilmoittamista koskevat ohjeet ovat vaihdelleet vuosittain ja tämä on ns. porrastustekijän ohella vaikuttanut yksikköhinnan osuuteen koulutuksen rahoituksessa.

Koulutuksen yksikköhinnasta muodostuva rahoitus ohjataan oppilaitoksille Opetushallituksen kautta. Hevosalan koulutusta rahoitetaan opetusministeriön mukaan myös lääninhallitusten ja opetusministeriön kautta.

Hevosalan koulutus eräissä muissa maissa

Opetusministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen perusteella Ruotsin, Norjan ja Saksan hevosalan koulutuksesta on käytettävissä tietoja lähinnä koulutusmuodoista ja tutkinnoista. Oppilaitosten, eri oppilaitoksissa opiskelevien tai esim. erilaisten tutkintojen suorittaneiden määriä ei ole käytettävissä.

Ministeriön mukaan Ruotsissa hevosalan koulutusta toteutetaan usealla koulutusasteella. Lukioasteen opetukseen sisältyy mm. kengitys- ja satulasepän taidot ja ratsastukseen liittyvää koulutusta. Kansankorkeakouluissa annetaan useilla paikkakunnilla hevosurheilukoulutusta ja yhdessä niistä on ratsastuksenohjaajakoulutusta. Kunnallisena aikuiskoulutuksena toteutetaan hevosenhoitoon, hevosturismiin ja hevosyrittämiseen liittyvää koulutusta. Varsinaista hevosyrittäjän ammatillista koulutusta varten on oppilaitos Skarassa. Korkeakoulutason oppilaitoksia on neljä, minkä lisäksi korkeakoulutasoista hevostietoutta opetetaan useissa kunnissa.

Ministeriön mukaan v. 2000 Ruotsissa oli n. 2 600 hevostenhoitajaa ja vuosittainen valmistuneiden hevostenhoitajien rekrytointitarve on 200—300. Hevoshoitajiksi aikovia on Ruotsissa vähemmän kuin avoimia paikkoja, ja vain n. 2 % ammatissa toimivista on kokoaikaisia. Hevosalan yritysten kannattavuus on heikko, mikä puolestaan heijastuu työehtosopimuksen mukaisia palkkoja maksavien työpaikkojen vähälukuisuutena.

Norjassa hevosiin liittyvää koulutusta annetaan kahdessa korkeakoulussa. Keskiasteen nelivuotinen koulutus muodostuu vuoden mittaisista maatalousopinnoista, vuoden jatkokurssista maataloudessa ja ekologisessa luonnonvarojen hallinnassa tai ekologisessa maataloudessa. Keskiasteen opinnot päättää kaksi vuotta kestävä työharjoittelu hevostaloudessa. Harjoittelu voi tapahtua raveihin, ratsastuskoulutoimintaan, hevosturismiin tai hevosjalostukseen erikoistuneissa yrityksissä.

Ministeriön mukaan Saksassa hevostenhoitajan kolmivuotinen ammatillinen koulutus perustuu oppisopimuskoulutukseen, jossa osa opetuksesta annetaan työpaikoilla ja osa ammatillisissa oppilaitoksissa. Ammattiopinnoissa voidaan erikoistua monipuolisesti hevosten kasvatukseen, ratsastukseen, kilpaurheiluun ja raviurheiluun. Kolmivuotisen koulutuksen menestyksellisesti suorittanut henkilö voi vähintään kolmen vuoden työkokemuksen jälkeen suorittaa hevostalouden mestarin tutkinnon.

Hevosalan tutkimustoiminta

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hevosalan tutkimus keskittyy pääosin Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT) hevostutkimusyksikköön. MTT:n hevostutkimus sai nykyisen muotonsa v. 1994, kun Hevostalouden tutkimusasema lakkautettiin v. 1993 ja MTT:n hevos- ja kotieläintutkimus yhdistettiin. MTT:n toimintaa ohjaavassa laissa (1395/1997) tutkimuskeskuksen tehtävistä ja toiminnan päämääristä säädetään aiempaa väljemmin, jotta tutkimuskeskus voi vastata toimintaympäristön muutoksen mukanaan tuomiin tutkimustarpeisiin. Tutkimustoiminnassa on pyritty käytäntöön sovellettavien tulosten ja korkeatasoisten tieteellisten julkaisujen tuottamiseen ja tutki-

mus jakautuu ravitsemustutkimukseen, valmennusfysiologiseen tutkimukseen, lisääntymistutkimukseen sekä hyvinvointi- ja elinympäristötutkimukseen.

MTT tekee yhteistyötä Helsingin, Kuopion, Joensuun ja Jyväskylän yliopistojen kanssa ja sillä on yhteistyötä myös esim. Ranskan, Norjan, Ruotsin ja Saksan yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa. Kaikki 1980-luvun lopulta lähtien Suomessa valmistuneet väitöskirjat hevosten lisääntymistieteissä, valmennusfysiologiassa, ravitsemuksessa ja jalostuksessa on tehty MTT:ssä tai sen aineistoja hyväksi käyttäen.

Helsingin yliopiston (HY) eläinlääketieteellisellä tiedekunnalla on hevosiin liittyvää tutkimustoimintaa, jota tehdään kiinteässä yhteistyössä MTT:n kanssa. HY:n eläinlääketieteellisen tiedekunnan tutkimukset koskevat lähinnä lisääntymis- ja valmennusfysiologiaa.

Ministeriön mukaan Kuopion yliopiston yhteydessä toimiva EU-hankerahoitukseen perustuva Hevostietokeskus tekee pienimuotoista tutkimusta ja kehitystyötä lähinnä alueellisista lähtökohdista. Hevostietokeskus on valinnut aiheensa lähinnä MTT:n tutkimusalueiden pohjalta, mutta on tutkinut myös hevosalan elinkeinoja. Yliopistojen tutkimukset ovat lähinnä opinnäytetöitä, jotka yleensä tehdään yhteistyössä MTT:n kanssa.

Viime vuosina hevostutkimuksen budjetti on ollut 0,85—1 milj. €. Valtion talousarviosta tutkimustoimintaa rahoitetaan n. 0,5 milj. €:lla, josta 0,168 milj. € on totalisaattorikertymää. Muu osa saadaan asiakkailta ja tutkimusrahoituslähteistä. MTT tekee tutkimusyhteistyötä rehuteollisuuden, lääketeollisuuden ja muun alaan läheisesti sidoksessa olevan teollisuuden kanssa. MTT:ssä työskentelee v. 2003 3 päätoimista vakituista tutkijaa ja 2 projektitutkijaa. Avustavaa henkilökuntaa on 5—6. MTT:llä on n. 50 omaa hevosta, minkä lisäksi sillä on käytettävissä osa Hevosopisto Oy:n n. 150 hevosesta.

Hevostutkimuksesta muissa maissa

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Ranskassa on yliopistoista erillään oleva maatalousalan tutkimuslaitos, ja tutkimusta tehdään liki samoilla aloilla kuin Suomessa. Tutkimustoimintaa rahoitetaan totalisaattorivaroista n. 5 milj. €:lla vuosittain. Yliopistotason koulutusta annetaan useissa eläinlääketieteellisissä ja maatalousalan yliopistoissa. Ranskan tapaan tutkimuslaitoksia hevostutkimukseen on perustettu sekä Hollantiin että Tanskaan.

Ruotsissa yliopisto-opetuksesta ja tutkimuksesta hevosalalla vastaa Ruotsin maatalousyliopisto Uppsalassa. Sen voimavaroja on viime vuosina huomattavasti supistettu. Ruotsissa tutkimusta rahoittaa mm. totalisaattoripeliyhtiö ATG. Raha on avoimessa haussa eri tutkimusryhmille. Lisäksi ATG rahoittaa useiden hevosklinikoiden toimintaa. Suomessa valtion totalisaattorikertymästä on rahoitettu ravihevosten jalostusarvostelukehitystyötä mutta ei erillisiä tutkimushankkeita.

Norjassa voimavarat tutkimukseen eivät ole kovin suuret, mutta siellä on rakennettu v. 2001—2002 tutkimustilat ruokintafysiologiselle tutkimukselle. Rahoitusta norjalaiset tutkijat joutuvat hankkimaan erikseen mm. Norjan tutkimusakatemialta. Myös totalisaattorivaroja käytetään tutkimukseen.

Saksassa hevosalan tutkimusta tehdään yli kymmenessä yliopistossa erityisesti eläinlääketieteen, jalostuksen ja ravitsemuksen aloilla. Tutkimusta rahoitetaan yliopistojen omista varoista ja osittain alan järjestöjen myöntämällä rahoituksella erillisiin hankkeisiin. Saksassa myös yritykset osallistuvat rahoitukseen. Tutkijaresurssit ovat Saksassa suuret verrattuna Suomeen tai Pohjoismaihin.

Tutkimuksen kehittämistarpeet

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hevosalan voimakas kasvu luo tarpeita sekä tutkimukselle että korkea-asteen koulutukselle. Alan yritykset ovat pääasiallisesti ei-tuotannollista toimintaa harjoittavia (eli talliyrityksiä) ja vain pieni osa on teollista toimintaa harjoittavia yrityksiä, jotka voivat omassa tuotekehityksessään panostaa tutkimukseen. Ministeriön mielestä julkisen rahoituksen turvaaminen on tärkeää, jotta tutkimustulokset palvelisivat heti alan kenttää ja jotta myös alalla toimivat pienet yritykset kehittyisivät toivotulla tavalla.

Tulevaisuudessa tutkimukseen perustuvat tärkeimmät kysymykset ovat ministeriön mukaan hevosten hyvinvointiin ja kasvavan hevostalouden ympäristölle aiheuttaman rasituksen vähentämiseen liittyvät ongelmat. Näihin liittyy kysymyksiä myös hevosten ravitsemuksen ja rehuntuotannon vaatimuksista.

Muita hevostalouden asemaan vaikuttaneita tekijöitä

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hevoskannan ja hevostalouden viime vuosien kehitykseen vaikutti EU-liittymissopimuksen kautta tulevan rahoituksen aleneminen siirtymäkauden jälkeen. Peltosen artikkelin (Peltonen Terttu, Jalostus: Ravihevosten muutosvuodet. Hevosurheilu 9.5.2003) mukaan EU-tukitaso aleni n. 68 % vuodesta 1995 vuoteen 1999. Artikkelin mukaan hevosen arvo elintarviketeollisuudessa aleni vuodesta 1990 vuoteen 2002

n. 82 %:lla. Tällä hetkellä hevosen arvo elintarviketeollisuudessa on n. 180 €.

Maaseudun nopea rakennemuutos kavensi ministeriön mukaan merkittävästi sivuansioluonteisesti harjoitettavan hevostalouden voimavaroja. Rajasuojan poistuttua etenkin ravihevosten tuonnin lisääntyminen vaikeutti kotimaisen kasvatuksen markkinointia. Ravihevosia tuotiin v. 1993 47, 1998 215 ja 2002 311. Tuonti kasvoi v. 1993—2002 n. 562 % ja v. 1998—2002 n. 45 %. Ministeriön mukaan ravitalouteen sovellettu arvonlisäverojärjestelmä on Suomessa lisännyt ravihevosen ylläpidon kustannuksia ja hidastanut alan kehittymisen kannalta olennaista omistajuuden laajentamista ja ammattimaisen valmennustoiminnan kehittymistä.

Arpajaisverolain uudistamisen tavoite saattaa yksinoikeuspeliyhtiöt tasavertaiseen asemaan arpajaisveron määräytymisen suhteen ei ole ministeriön mukaan toteutunut. Raviurheilun kehittämismahdollisuuksien kannalta Fintoto Oy:n ja Veikkauksen yhdenvertaisuus hevospelien arpajaisverotuksessa on ensiarvoisen tärkeää. Nykyiset pelien järjestämisluvat ovat voimassa vuoteen 2006. Ministeriön mielestä tulevassa lainsäädännön uudistamisessa yhdenvertaisuus hevospelien arpajaisverotuksessa on raviurheilun kannalta erittäin merkittävä.

Saatuja lausuntoja

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hallinnollinen kahtiajako on osittain seurausta järjestelystä, jossa hevospelien toteutus on arpajaislainsäädännön yksinoikeusperiaatteen mukaisesti jaettu kahdelle rahapeliyhteisölle. Tuottojen jakoon liittyvä koordinointitarve on pyritty valtion totopeliosuudesta jaettavien varojen osalta ottamaan huomioon hevostalousneuvottelukunnan kokoonpanossa, jossa hevosalan keskusjärjestöjen lisäksi on edustajat opetus-, valtiovarain- sekä maa- ja metsätalousministeriöstä.

Suomessa ja muuallakin Euroopassa iso osa hevoskasvatuksesta tapahtuu pienissä yksiköissä. Monessa tapauksessa kyse on harrastustoiminnasta, jolle ei välttämättä aseteta suuria tuottovaatimuksia. Alan heikko kannattavuus on yleinen ongelma Euroopassa. Alan yritysten kilpailukyvyn ja menestysmahdollisuuksien vahvistaminen tulisikin myös jatkossa olla keskeinen tutkimus- ja kehittämishaaste.

Hevosurheilu joutuu urheilumuotona kilpailemaan entistä tiukemmin muiden urheilulajien ja ihmisten vapaa-ajan harrastusten kanssa. Lisäksi voimakas kansainvälistyminen asettaa toiminnan laadulliselle tasolle omat vaatimuksensa. Pelitoiminnan tuottavuus riippuu mm. hevosten tasosta, lähtöjen kiinnostavuudesta, ratojen viihtyvyystekijöistä ja pelaajille palautettavasta voitto-osuudesta. Tasokkaiden kilpailujen tarjonnan säilyttämiseksi on tärkeää, että palkintotaso kyetään säilyttämään hyvänä. Omistajien kiinnostus sijoittaa laadukkaisiin hevosiin, näiden kasvattamiseen ja valmentamiseen heikkenee, jos palkintotaso ei ole kohtuullinen.

Uuden arpajaislainsäädännön nojalla sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien sosiaalisten haittojen seurannasta ja tutkimuksesta. Seurantaa tehdään yhteistyössä rahapeliyhtiöiden ja edunsaajaministeriöiden kesken. Tämän pohjalta on äskettäin tehty laaja väestökysely rahapelaamisesta. Selvitystyö on erityisen tärkeää, koska pelitoiminnan laajuuteen nähden tutkimus alalta on varsin vähäistä.

Suomen Hippos ry

Suomen Hippoksen mukaan ravihevosten kasvatuksen luvut ovat EU-liittymissopimukseen sisältyvien tukiratkaisujen vaikutuksen hälvettyä kääntyneet laskuun, joka pitempään jatkuessaan väistämättä heikentää raviurheilun tasoa ja kiinnostavuutta urheilutoimintana. Toimet, joilla edistetään kasvattajien asemaa yleensä ja kotimaisen kasvatuksen markkina-asemaa ulkomaiseen halpatuonnin rinnalla, ovat ensiarvoisen tärkeitä huolehdittaessa lajin tulevaisuudesta. Käytännössä sen tulisi merkitä kasvatustukien lisäämistä EU-direktiivin säätelemissä ja hevostalouskertymän sallimissa rajoissa ja kotimaisen kasvatustukipolitiikan muutakin voimistamista.

Ravitalouden voimistumisen esteenä on myös eri peliyhtiöiden eriarvoinen kohtelu pelitoiminnan arpajaisveroratkaisuissa. Samoja pelikohteita käyttävät yhtiöt tulisi saattaa yhdenmukaiseen asemaan arpajaisveron laskentaperustetta määritettäessä.

Ravitalouden kokonaisveroaste on Suomessa korkea verrattuna moniin muihin eurooppalaisiin ravimaihin. Ruotsissa valtion vero-osuus pelivaihdosta on jonkin verran meitä epäedullisempi (11,2 %), mutta yli seitsenkertaisen pelivaihdon ja vain 1,7—2-kertaisen ravitoiminnan volyymin kautta syntyvä ravitaloudellinen kokonaistulos merkittävästi meitä vahvempi. Tähän vaikuttaa keskeisesti arvonlisäveroratkaisu, joka Ruotsissa toteutettiin siten, että arvonlisäverollisten palveluiden vähennysoikeus säilyi kilpailutoiminnassakin. Suomessa hevostaloudelle sovellettu arvonlisävero rasittaa likimain koko painollaan ketjun loppupäätä

eli hevosen omistajaa, mikä on ollut omiaan hidastamaan omistajuuden tervettä laajenemista ja vaikeuttanut ammattimaisen valmennustoiminnan kehittymistä.

Raviratojen kilpailutapahtumien kehittäminen, urheiluarvojen korostaminen, teknologian hyödyntäminen sekä turvallisuuden ja luotettavuuden ylläpitäminen ja parantaminen ovat asioita, joiden hyvään hoitoon tulee löytää riittävästi resursseja tulevina vuosinakin.

Suomen Ratsastajainliitto (SRL)

Suomen Ratsastajainliiton tavoitteena on saada valvontansa piiriin yhä enemmän ratsastuskouluja ja harrastetalleja. Keskikokoisessa ratsastuskoulussa käy viikoittain 100—200 oppilasta. Liiton hyväksymissä ratsastuskouluissa ja harrastetalleissa ratsastaa n. 25 000 harrastajaa.

SRL on omien jäsentalliensa osalta asettanut turvallisuuskriteerit ja hankkinut kaikille jäsentalliensa asiakkaille tapaturmavakuutuksen. Tämän lisäksi SRL on ottanut ryhmävastuuvakuutuksen sekä jäsenseuroilleen että jäsentalleilleen. Liiton tarkastajat tarkastavat säännöllisesti jäsentallien toiminnan laadun ja turvallisuuden sekä opetuksen tason. Ratsastuskoulujen ja harrastetallien ohjaajilta ja opettajilta vaaditaan voimassa oleva ensiapukoulutus. Ongelman muodostavat tallit, jotka eivät ole liiton jäseniä. Kaikki kuolemaan johtaneet onnettomuudet ovat sattuneet joko liikenteessä tai maastossa. Kyseessä on ollut toiminta, joka ei ole kuulunut SRL:n piiriin. Liiton organisoimassa ja valvomassa toiminnassa sattuu vain harvoin vakavia onnettomuuksia. Harrastuksen luonteen vuoksi onnettomuuksista ei voi välttyä, olipa valvonta kuinka tiukkaa tahansa.

SRL on käynnistänyt tiedotusprojektin, jonka tarkoituksena on laatia yleiset ohjeet ratsastusturvallisuudesta. Ohjeet saatetaan mahdollisimman laajasti tiedotusvälineiden kautta kaikkien hevostallien ja harrastajien tietoisuuteen ja ohjenuoraksi.

Suomen Ratsastajainliitto on huolissaan maamme hevoskasvatuksen tilasta. Kasvatusta tulee liiton mielestä tukea sekä investointien osalta että luomalla järjestelmä, joka entistä tehokkaammin kannustaa kasvatustoimintaan. Palkintotukea nuorille ratsuhevosille tulee liiton mielestä kasvattaa tuntuvasti. Tavoitteena tulee olla suomalaisen lämminverisen hevosen omavaraisen kasvatustoiminnan aikaan saaminen. Ainoastaan suomalainen lämminverinen hevonen luo SRL:n mielestä ratsastajillemme mahdollisuuden kilpailla tasaveroisesti kansainvälisesti. Hevostutkimusta on suunnattava tukemaan kasvatustoiminnan laajentamista.

Suomen Ratsastajainliiton mielestä ratsastusalalle tulee luoda ammattikorkeakoulututkinto. Ammattikorkeakoulupohjainen valmentajatutkinto lisäisi taitotietoa ratsastustoiminnassa ja olisi omiaan parantamaan myös turvallisuutta. Uutta oppilaitosta ei tarvita, vaan toiminta voidaan toteuttaa esim. Ypäjän Hevosopiston ja Vierumäen Urheiluopiston yhteistyönä. Tutkinto mahdollistaa sen, että ammattikorkeakoulututkintoa edellyttäviin virkoihin voidaan valita myös ratsastuksen ammattilaisia.

Suomen Ratsastajainliiton mielestä hevostalouden ja erityisesti hevoskasvatuksen kehittäminen ja laajentaminen edellyttävät yhteiskunnan rahoituksen lisäämistä. Rahapelien yhdenvertaisuus arpajaisveron osalta on tärkeä ja hevospelien järjestämistavan tulisi olla yhdenvertainen ja kannattava.

Suomen Ratsastajainliiton mielestä veikkausvoittovaroista tulisi jakaa tukea ratsastuskoulujen ja harrastetallien rakennusinvestointeihin (tallit, maneesit) samalla tavalla kuin yhteiskunnan rakentamiin jäähalleihin, jalkapallokenttiin uimahalleihin ym. Maastossa tapahtuvan nopeasti kasvavan ratsastustoiminnan turvallisuuden varmistamiseksi on mielestämme lisättävä ratsastusreittien rakentamista yhteiskunnan varoin.

Opetusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön työnjakoa tulee selkeyttää. Alan kannattavuus, turvallisuus ja koulutus sekä tutkimus ovat keskeisiä tekijöitä hevosiin liittyvän harrastus-, kilpailu- ja kaupallisen toiminnan jatkuvuuden ja myönteisen kehityksen varmistamiseksi.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry MTK

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton mukaan menestyksellinen hevostalous perustuu kannattavaan ja korkeatasoiseen kasvatustoimintaan, ja kotimaisella kasvatuksella on tyydytettävä mahdollisimman suuri osa kysynnästä. Suomenhevosen säilymisestä elinkelpoisena ja monipuolisena rotuna on huolehdittava ja kasvatustoiminnan kannattavuuden parantamiseen on käytettävä kaikkia mahdollisia keinoja. Syntyneiden varsojen määrän väheneminen kertoo kasvatustyön heikosta kannattavuudesta. Hevostallien työvoiman rakenne ja päätoimisten hevosyrittäjien selvästi osa-aikaisia vähäisempi osuus kertovat alan heikosta kannattavuudesta.

Merkittävin hevostalouden rahoituslähde on hevospelitoiminta, ja on ehdottoman tärkeää korjata epätasa-arvo arpajaisveron osalta peliyhtiöiden välillä. Pelituottojen jako-osuuksia on kehitettävä kasvatustoimintaa tukevaksi, ja yleensä pelituottoja olisi ohjattava enemmän palvelemaan alaa, joka on

ne tuottanutkin. Palkintotukia olisi kohdennettava enemmän tukemaan kotimaista kasvatusta.

Perustutkintotasoisia koulutuspaikkoja hevosalalla on tällä hetkellä riittävästi. Lisäpanostusta tarvitaan ammattitutkintoon ja erityisammattitutkintoon tähtäävään koulutukseen sekä täydennyskoulutukseen. Koulutuksen laadusta on huolehdittava.

Pohjois-Karjalan Hevosjalostusliitto ry

Ravikilpailutoiminnan yhtenä tavoitteena on liiton mielestä lisätä kysyntää kotimaiselle laadukkaalle hevoskasvatukselle ja luoda taloudelliset edellytykset kasvatuksen määrän ja laadun nostamiseksi. Kasvatukselle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet suunnitellusti. Hevostalouden kestävän kehityksen yhtenä kulmakivenä voidaan pitää riittävän laajan maanlaajuisen hevoskasvatuksen turvaamista. Sen johdosta kasvattajapalkkiot tulisi nostaa muiden Euroopan ravimaiden tasolle.

Ravitalouden arvonlisäverotus on hidastanut alan kehittymistä. Suurin osa hevosenomistajista on harrastajia, eikä heillä ole mahdollisuutta vähentää palveluiden tai tavaroiden sisältämää arvonlisäveroa. Ravitalouden arvonlisäverojärjestelmä tulisi ottaa uudelleen tarkasteluun ja arpajaisveron määräytyminen tulisi saattaa yhdenvertaiseksi muiden toimiluvanhaltijoiden kanssa.

Etelä-Pohjanmaan Hevosjalostusliitto ry

Hevosalan koulutuksessa pitäisi lisätä enemmän oppisopimustyyppistä koulutusta. Nykyään oppilaitosten voimavarat käytetään liian usein uusien oppilaiden hankkimiseen. Näin saadaan oppilaspaikat täytettyä, mutta opetukseen ei riitä aina tarpeeksi voimavaroja. Oppisopimuskoulutuksessa koulutettavat saavat parempaa käytännön kokemusta, jolloin siirtyminen itse työtehtäviin käy luontevammin. Työnantajille oppisopimuskoulutus antaa turvallisemman vaihtoehdon palkata uusia, koulutettuja työntekijöitä palvelukseensa.

Fintoto Oy:n ja Veikkauksen arpajaisverokohtelun yhdenmukaistaminen on pelitoiminnan kehityksen kannalta erittäin tärkeää.

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuslaitos (MTT)

Tutkimuskeskuksen mukaan hevosen merkitys maataloustuotannon käyttäjänä, julkishyödykkeenä (tuotanto viljanviljelyalueilla), välittömänä ja välillisenä työllistäjänä, nuorison harrastuksena sekä maaseutua ja kaupunkia yhdistävänä voimana lisääntyy edelleen. Yhden hevosen ostovoima maataloudelta vastaa kolmen ihmisen ostovoimaa.

Hevostutkimuksen rahoitus on pysynyt samansuuruisena vuodesta 1994, kun samanaikaisesti muu hevostalouden saama rahoitus ja tuki on kasvanut totalisaattorikertymän kasvaessa. Käytännössä hevostutkimuksen rahoitus on kustannustason kohoamisen myötä pienentynyt yli neljänneksen.

MTT:n mielestä hevostutkimuksen tärkein alue on hevosten hyvinvoinnin takaava ja sitä edistävä tutkimus. Hyvinvointia edistetään oikealla hoidolla ja elinympäristöllä, oikealla ruokinnalla ja hyvälaatuisilla rehuilla sekä oikealla valmennuksella. Hevosten lääkintään ja terveydenhoitoon liittyvää tutkimusta tarvitaan ehkäisemään vakavia tarttuvia tauteja, joiden leviämisen riski kasvaa hevosten siirtelyn ja välityksen lisääntyessä.

Pelitoiminnan tukemisen sijasta varoja olisi MTT:n mielestä ohjattava enemmän hevostalouden (kasvatus, urheilu, harrastus) kehittämiseen. Myös muuta julkista rahoitusta olisi kohdennettava hevostutkimukseen ja hevostalouden eri sektoreille, koska toimialan yhteiskunnallinen merkitys (työllisyys, maatalous, maaseutu-kaupunkivuorovaikutus, nuorisovaikutus) on suuri ja jatkuvasti kasvava.

Opetuksen osalta on seurattava opetuksen tavoitteiden toteutumista sekä ennen kaikkea koulutuksen mitoitusta eli kysynnän ja tarjonnan kohtaamista. Koulutuksessa on tällä hetkellä koko maassa ylikapasiteettia.

Hevostalouden neuvonta kaipaa MTT:n mielestä tehokkaampaa järjestelyä. Hevosalan ja talouden hallinnointia tulee yksinkertaistaa, koska koko alaa on käsiteltävä kokonaisuutena.

Hevostietokeskus

Hevostietokeskuksen mukaan alalla on pulaa ammattitaitoisesta työvoimasta (ratsastuksenopettajat, kengittäjät ja apulaisvalmentajat), koska ammattitutkintoon johtavaa koulutusta on ollut liian vähän tarjolla. Perustutkintotasoista työvoimaa puolestaan olisi saatavilla, mutta vain osa työvoimasta sijoittuu alalle. Tämä johtuu hevosalan yritysten heikosta kannattavuudesta, mikä estää niitä maksamasta koulutusta vastaavaa palkkatasoa. Hevosalan yritysten kannattavan liiketoiminnan tukeminen ja kehittäminen on tästä syystä keskeistä.

Hevosala on harvoja maaseutuyrittämisen aloja, jolla ei ole valtakunnallista, koko alaa kattavaa kehittämis-, neuvonta- ja tiedotusyksikköä. Nykyisin hevosalan käytännön neuvontatyötä tekevät hevosjalostusliitot, jotka ovat Suomen Hippos ry:n jäsenjärjestöjä. Neuvonnan resurssit ovat kohdistuneet pääasiassa jalostus-, hoito- ja kasvatustoimintaan. Perinteisen jalostus- ja ruokintatutkimuksen

lisäksi hevosalalla tarvitaan aiempaa enemmän tietoa, jota voidaan hyödyntää neuvonnassa ja koulutuksessa. Uusia keskeisiä painoalueita ovat mm. talli- ja hevosalueiden suunnittelu, ympäristönhoito- ja turvallisuuskysymykset, yritysten kannattavuus sekä hevostalouden yhteiskunnallisen merkityksen selvittäminen.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Hevostaloutta koskeva toiminta perustuu ensisijassa yhdistysten ja osakeyhtiömuodossa toimivien yritysten voimavaroihin. Hallinnollisesti toimintaa ohjaa ja seuraa sekä maa- ja metsätalousministeriö että opetusministeriö. Maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ja seuraa hevostaloutta raviurheilun ja tutkimuksen osalta, opetusministeriö puolestaan kilparatsastuksen, ratsastusharrastuksen ja hevostalouden koulutuksen osalta. Hevostaloudessa raveja ja ratsastusta koskevat, hallinnollisesti erilliset osa-alueet limittyvät monin tavoin toisiinsa. Valtiontilintarkastajien mielestä ohjaavien ministeriöiden tulee selvittää yhteistyössä hevostalouden hallinnollisen ohjauksen ja seurannan yksinkertaistamista koko hevostalouden tarpeet huomioiden.

Hevosalan yritysten kannattavuuteen ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät tulee selvittää nykyistä perusteellisemmin ja yksiselitteisemmin. Tämä edellyttää seurannan virhelähteiden selvittämistä ja hevostaloudelle asetettujen tavoitteiden kytkemistä seurantaindikaattoreihin. Seurannan tulee olla yhdenmukaista ja yritystoiminnan kaikki osa-alueet kattavaa. Yritysten kannattavuuteen ja hevostalouden työllisyyteen vaikuttavien tekijöiden kokoamisessa tulee hyödyntää kansainvälisiä kokemuksia ja arvioida huolellisesti kokemusten perusteita ja sovellettavuutta Suomessa yritystoimintana harjoitettavaan hevostalouteen.

Valtiovarainvaliokunnan (VaVM 39/2002 vp, mietintö koski hallituksen esitystä arpajaisverolain 2 ja 4 §:n muuttamisesta) mukaan totopelejä harjoittavan Fintoto Oy:n puhtaasta tuotosta käytettiin v. 2001 n. 70 % hevostalouteen ja hevoskilpailuihin kohdistuvaan tukeen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa Kilpailuvirasto on pitänyt totopelien ja muiden rahapelien yhdenmukaista arpajaisveron laskentaperustetta tärkeänä, jotta yksinoikeuksin toimiville peliyhteisöille voidaan luoda tasavertaiset toiminta- ja kehittymismahdollisuudet markkinoilla. Veikkauksen ravipelit ja Fintoton totopelit toimivat kilpailutilanteessa ja valtiontilintarkastajien mielestä niiden verokohtelun tulee olla yhdenmukainen.

Hevostaloudelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti hevosalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan tulee olla hyvin järjestetty. Tutkimustoiminnan rahoitus pysyi v. 1998—2002 kuitenkin ennallaan samaan aikaan, kun valtion osuutena maksettu palkintotuki kasvoi yli 200 %:lla. Hallintovaliokunnan (HaVM 12/2001 vp, mietintö koski hallituksen esitystä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 197/1999 vp) täydentämisestä) mukaan hevosalan kotimaisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta on tärkeää, että se voi laaja-alaisesti käyttää korkeatasoista eri yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa olevaa osaamista hyväkseen. Hevostalouden tutkimustoiminnan aseman kohentaminen on perusteltua, jotta hevostalouden koulutus kyetään pitämään ajantasaisena ja korkealaatuisena. Hevostalouden tutkimukselle on tarvetta myös yritystoiminnan kannattavuuden, hevosalan työllisyyden tai esim. ravi- ja ratsastustoiminnassa viime vuosina tapahtuneiden muutosten ja kehitysnäkymien selvittämisessä. Maa- ja metsätalousministeriön ja opetusministeriön tulee varmentaa tutkimuksen ja koulutuksen vahva keskinäinen vuorovaikutus.

Kotimaisen ravi- ja ratsastushevosten kasvatuksen asemaa on vahvistettava kohdentamalla riittävästi tukea kotimaiseen hevoskasvatukseen. Suomenhevosrodun säilyminen tulee turvata kasvatukseen suunnattujen taloudellisten tukien ja muiden tarvittavien toimenpiteiden avulla.

Hevosalan koulutus on poikkeuksellisen naisvaltaista kengitysseppien koulutusta lukuun ottamatta. Saatujen asiantuntijalausuntojen perusteella hevosalan koulutustarpeita koskevat käsitykset poikkeavat toisistaan. Yhtäällä koulutuksessa nähdään olevan ylikapasiteettia ja toisaalla ammattitutkintoon johtavaa koulutusta nähdään olevan liian vähän. Koulutusta koskevat tulevat päätökset edellyttävät hevosalan koulutustarpeiden riittävän tarkan ja luotettavan selvittämisen. Hevosalalle soveltuvien koulutusmuotojen ja tutkintojen tarvetta tulee arvioida alan työvoimatarpeista ja kustannustietoisesti.

Ratsastusharrastuksen perustana ovat mahdollisimman korkea taitotieto sekä turvalliset, tasokkaat ja

tarkoituksenmukaiset olosuhteet. Ratsastusharrastuksen turvallisuuden tulee perustua onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn, minkä vuoksi onnettomuusriskit tulee selvittää ja sillä perusteella minimoida. Turvallisuuden tason valvonnan tulee olla nykyistä kattavampi. Suomen Ratsastajainliiton tarkastajat valvovat ratsastuskouluja ja -talleja, jos ne ovat liiton jäseniä.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että hevostalouden rahoituksen perustana olevan pelitoiminnan tulee olla mahdollisimman tuottavaa. Pelitoiminnan laajentaminen ei kuitenkaan ole itseisarvo, vaan laajentamisessa on huomioitava myös haittavaikutukset, kuten peliriippuvuus ja siihen liittyvät muut kielteiset ilmiöt. Hevospelien järjestämistapaa tulee näillä perusteilla arvioida nykyisten pelilupien tullessa uudelleen jakoon v. 2006.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät liikenne- ja viestintäministeriöltä selvityksen tieverkoston nykytilasta ja kehittämistarpeista, Suomen ja Venäjän välisistä liikenneongelmista sekä tavarankuljetuksen siirrosta meriliikenteeseen, rautatieliikenteeseen ja sisävesiliikenteeseen.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin liikenne- ja viestintäministeriöön 7.5.2003. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Juhani Korpelaa ja muuta henkilöstöä seuraavista aiheista: Suomenlahden merikuljetusten turvallisuus, ministeriön hallinnonalan tärkeimmät tapahtumat v. 2002, Merenkulkulaitoksen toiminta, Tie auki taivasta myöten -selvitys ja ministeriön kansainvälisen toimintaympäristön muutokset. Lisäksi käsiteltiin eräitä vuosien 2000 ja 2001 valtiontilintarkastajien kertomuksissa esillä olleita asioita.

Tiehallintoon tehtiin valvontakäynti 15.4.2003. Pääjohtaja Eero Karjaluodon ja muun henkilöstön kanssa keskusteltiin laitoksen toiminnasta v. 2002, perustienpidon määrärahan kehityksestä viime vuosina, Vuosaaren sataman liikenneyhteyksien rakentamisesta ja liikenneturvallisuuden kehityksestä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä 13.9.2003 asti. Sen jälkeen kertomusosuuden valmistelusta on vastannut hallintoylitarkastaja Kaj Laine. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 22.10.2003.

Tieverkon nykytila ja kehittämistarpeet

Tässä kertomusosuudessa käsitellään aluksi sitä lainsäädäntöä, johon nykyinen jako Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseen perustuu. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2001. Eduskunta edellytti hyväksyessään lait Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta, ettei henkilökuntaa lomauteta, irtisanota eikä pakkosiirretä työssäkäyntialueelta toiselle siirtymäkauden 2001—04 aikana.

Kertomusosuus sisältää katsauksen tiemäärärahojen kehityksestä viime vuosina. Siinä käsitellään myös tienpidon siirtoa kunnille. Tästä aiheesta käytiin paljon julkista keskustelua vuoden 2002 aikana. EU:n vaikutusta tienpitoon käsitellään lyhyesti. Unionihan vaikuttaa kansalliseen tienpitoon rahoituksen keinoin, yhteisenä liikennepolitiikkana ja liikennettä koskevin säännöksin.

Hyväksyessään hallituksen esityksen laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta eduskunta edellytti, että hallitus laatii jatkuvasti vuosittaisen seurantaraportin tiehallintomuutoksesta niin, että eduskunnan liikennevaliokunta saa sen käyttöönsä kutakin raportointivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Valtiontilintarkastajien kertomus pyrkii omalta osaltaan tuomaan eduskunnan tietoon sellaista lisätietoa, jota eduskunta tarvitsee uudistuksen toteutuksen seuraamiseksi.

Lainsäädännön kehitys

Nykyinen laki Tiehallinnosta (568/2000) ja laki Tieliikelaitoksesta (569/2000) tulivat voimaan 1.1.2001. Lait perustuivat hallituksen esitykseen laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta (HE 25/2000 vp). Liikennevaliokunnan mietintöön (LiVM 2/2000 vp) sisältyi kuusi lausumaehdotusta, jotka eduskunta hyväksyi 13.6.2000.

Aiemman tielaitoksen sijaan muodostettiin kaksi erillistä organisaatiota: valtion virastona toimiva Tiehallinto ja liiketoimintaa harjoittava Tieliikelaitos-niminen valtion liikelaitos. Tiehallinto on siten tielaitokselle kuuluneita viranomais- ja hallintotehtäviä hoitava viranomainen, joka hankkii kilpailuttamalla valtioneuvoston, liikenneministeriön ja

eduskunnan päätösten mukaiset, yleisten teiden ylläpidossa ja kehittämisessä tarvittavat tuotteet ja palvelut markkinoilla toimivilta tuottajilta. Yksi näistä tuottajista on Tieliikelaitos, joka on valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukainen liikelaitos vuoden 2004 alusta lukien.

Esitys liittyi vuoden 2000 ensimmäiseen lisätalousarvioon (HE 59/2000 vp, HE 71/2000 vp). Hallituksen esityksessä valtion varsinaiseksi talousarvioksi vuodelle 2001 (HE 109/2000 vp) on yleisperusteluissa vain todettu tielaitoksen jako.

Tiehallinto-organisaatio toteutui siis lisätalousarviossa, joka annettiin 19.5.2000. Silloin oli jo voimassa uusi perustuslaki, jonka 86 §:n mukaan eduskunnalle annetaan lisätalousarvio, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua syytä. Uudessa perustuslaissa lisätalousarvion antamisperusteita lievennettiin. Aiemmin hallitusmuodon 69 §:n 3 momentin mukaan lisätalousarvion antaminen edellytti välttämätöntä tarvetta. Eduskunnan käsitellessä tätä lisätalousarviota ei tielaitoksen uudistus noussut käydyssä keskustelussa esiin.

Tielaitos toimi aiemmin sisäisesti jakautuneena tiehallintoon ja tuotantoon. Saman organisaation sisällä toimivat sekä tienpidon tilaaja että tuottaja. Tiehallinto oli tieviranomainen, joka vastasi yleisistä teistä ja loi tienkäyttäjille edellytyksiä taloudelliseen, turvalliseen ja sujuvaan liikkumiseen sekä elinkeinoelämälle edellytyksiä taloudellisiin ja oikea-aikaisiin kuljetuksiin. Tuotanto hoiti tienpidon tuotannollisia tehtäviä.

Tielaitoksen organisaatioon tehtiin useita muutoksia viime vuosikymmenien aikana. Pääkonttoriorganisaatiota ja piiriorganisaatiota uudistettiin v. 1988. Tielaitoksessa otettiin käyttöön tulosohjaus v. 1990. Vuosina 1993—94 tiepiirien määrää vähennettiin kolmestatoista yhdeksään. Vuodesta 1998 tielaitos toimi sisäisesti tiehallintoon ja tuotantoon jakautuneena.

Aiempi tielaitoksesta annettu laki (47/1990) tuli voimaan 1.3.1990, jolloin tie- ja vesirakennuslaitokselle kuuluneet vesitieasiat siirrettiin Merenkulkulaitoksen hoidettaviksi. Tielaitos luopui omasta raskaiden koneiden (ajoneuvojen) korjaamotoiminnasta 1.7.1994, jolloin Valtion Korjaamo, sittemmin Raskone, aloitti toimintansa liikelaitoksena. Tiealan kaupallista vientiä varten perustettiin v. 1994 vientiyhtiö Finnroad Oy, jossa tielaitos oli vähemmistöosakkaana ja omisti 40 % osakkeista kolmen yksityisen konsulttiyhtiön omistaessa kukin 20 % osakkeista.

Palvelutuotannon kehittämiseksi ja tehostamiseksi julkisissa organisaatioissa oli tarpeen erottaa tilaajan ja tuottajan roolit. Roolien erottaminen on erityisen tärkeää silloin, kun virastomuodossa tuotetaan sellaisia tuotteita ja palveluja, joita on saatavissa myös markkinoilta, tai silloin, kun markkinat ovat avattavissa kilpailulle. Hallinnon kehittämistavoitteiden suoritteet on tuotettava pääsääntöisesti liiketaloudellisin periaattein maksullisina palvelutoimintoina nettobudjetointia käyttäen tai liikelaitos- tai yhtiömuodossa.

Kokemukset Tieliikelaitoksesta annetusta laista (569/2000) ovat liikenne- ja viestintäministeriön mukaan olleet pääosin myönteisiä ja uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaisia. Tiehallinto on sopeutunut hyvin tilaajarooliinsa ja vastuuseensa tienpitäjänä. Tieliikelaitos on tienpidon palvelujen tuottajana pystynyt tehostamaan tienpitoa. Lain 2 §:ssä oleva Tieliikelaitoksen toimialasäännös on osoittautunut riittävän laajaksi liikelaitoksen nykyisen toiminnan kannalta, ja lain 3 §:ssä olevat palvelu- ja toimintavelvoitteet liikelaitos on pystynyt hoitamaan niiden haittaamatta liiketoiminnan toimintaedellytyksiä.

Valtion liikelaitoksista on annettu uusi yleislaki (1185/2002), ja sitä sovelletaan Tieliikelaitokseen 1.1.2004 alkaen. Vuoden 2003 aikana on tarkoitus tarkistaa kaikki valtion liikelaitoksia koskevat lait vastaamaan yleislain sisältöä. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä tästä ei aiheudu erityisiä muutospaineita Tieliikelaitoksesta annettuun lakiin tai valtioneuvoston asetukseen Tieliikelaitoksesta (660/2000).

Tieliikelaitoksen liikelaitosmalli on kehitetty organisaatiomalliksi, joka toimii kilpailluilla markkinoilla. Mikäli toiminnan harjoittaminen ei edellytä parlamentaarista ohjausta, joustavampi toimintamalli olisi liikenne- ja viestintäministeriön mielestä osakeyhtiö. Sen sijaan liikelaitosmalli takaa puitteet sellaiselle valtion liiketoiminnalle, jota tulee yhteiskuntapoliittisista tai muista syistä ohjata. Tielaitosuudistusta tehtäessä ja sen edetessä maarakennusala ja Kilpailuvirasto ovat kannattaneet tielaitoksen tuotannon, ja sittemmin Tieliikelaitoksen, yhtiöittämistä useampaan osaan. Pääministeri Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa on todettu, että hallitus selvittää Tieliikelaitoksen organisaation kehittämisen tarpeet ja ohjaa laitoksen tuotot perustienpidon rahoitukseen.

Tielaitoksen yhtiöittämisvaihe ei ole edennyt Ruotsissa. Vägverket Produktion toimii edelleen Ruotsin tielaitoksen osana. Norjan tielaitoksen tuotantotoiminta yhtiöitettiin 1.1.2003 alkaen, ja yhtiön uusi nimi on Mesta A/S.

Tieliikelaitosuudistuksen yhteydessä arvioitiin saatavan rationalisointihyötyjä n. 50 milj. €:n edestä vuodesta 2005 lähtien. Tällä hetkellä sääs-

töt näyttävät liikenne- ja viestintäministeriön mukaan toteutuvan. Hoidon avaamisella kilpailulle ennakoitiin saavutettavan siirtymäkauden päätyttyä v. 2005 yhteensä 34 milj. €:n kustannussäästö senhetkisen palvelutason mukaisilla toimenpiteillä. Kaudella 2001—02 hoidon urakoista kilpailutettiin noin puolet, ja Tiehallinnon arvion mukaan alueurakoiden hinnoissa on jo saatu 16 milj. €:n säästö. Tiehallinto arvioi, että vielä v. 2003—04 kilpailulle avattavien 47 alueurakan osalta saavutetaan n. 15 %:n säästö vuoden 2004 arvioituun hintatasoon verrattuna, jolloin siirtymäkauden alussa ennakoituun 34 milj. €:n säästöihin näytettäisiin päästävän.

Henkilöstön asema

Hyväksyessään hallituksen esityksen laiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta eduskunta hyväksyi liikennevaliokunnan mietintöön sisältyneet lausumaehdotukset, joista yksi koski henkilöstön asemaa. Lausumassaan eduskunta edellytti, että henkilökuntaa ei lomauteta, irtisanota eikä pakkosiirretä työssäkäyntialueelta toiselle siirtymäkauden 2001—04 aikana ja että hallitus laatii yhdessä kuntasektorin kanssa sille osalle tielaitoksesta vapautuvaa henkilökuntaa, jolle ei ole käyttöä Tiehallinnossa tai Tielaitoksessa, sijoitusohjelman muulle julkiselle lohkolle käyttäen apunaan mm. vakanssisiirtoja. Lausuman mukaan uusiin tehtäviin siirtyville on annettava tarpeellinen koulutus ja taattava palvelusuhteen ehdot ns. vanhoina työntekijöinä. Eduskunta edellytti hallituksen seuraavan uudistuksen henkilöstövaikutuksia ja ryhtyvän tarvittaessa toimenpiteisiin siirtymäajan pidentämiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan siirtymäkauden kahden ensimmäisen vuoden aikana, v. 2001 ja 2002, on tuettu 371 henkilön siirtymistä seuraavasti:

Vuonna 2002 98 henkeä löysi uuden työpaikan (v. 2001 yhteensä 125). Näistä 23 (26) sai työtä Tieliikelaitoksen sisältä, 4 Tiehallinnosta, 22 (66) vakanssisiirtona muualta valtionhallinnosta, 7 (5) kunnan palveluksesta ja 42 (28) muun työnantajan palveluksesta tai yrittäjänä. Lisäksi 46 (89 v. 2001) henkeä irtisanoutui tai irtisanottiin ja he saivat irtisanomisajalta (yleensä 6 kk) palkan ilman työntekovelvollisuutta. Irtisanotuista 34 (66) oli sen ikäisiä, että heillä oli mahdollisuus ns. eläkeputkeen. Tuetulle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtyi 7 henkeä (6 henkeä v. 2001).

Siirtymäkaudelle varattua 15,1 milj. €:n sopeuttamisrahaa käytettiin Tiehallinnon laskelmien mukaan yhteensä 8,6 milj. € v. 2001 ja 2002.

Kaikkiaan tielaitoksen tuotannon ja sen jatkajan Tieliikelaitoksen henkilöstöä oli v. 1998 5 375, v. 2000 4 305 ja v. 2002 3 528.

Alueiden jako

Myös alueiden jaosta eduskunta hyväksyi liikennevaliokunnan ehdottaman lausuman. Siinä eduskunta edellytti, että tielaitoksen omistamat ja sopimuksilla hallinnoimat alueet jaetaan Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen kesken siten, ettei synny markkinahäiriöitä. Alueellisen kilpailutilanteen perusteella piti siirtää riittävä osuus Tieliikelaitokselle ja muut taloudellisesti merkittävät osuudet Tiehallinnolle. Maa-ainesalueitten jaosta oli sovittava liikenneministeriön asettamassa maa-ainestyöryhmässä. Sellaiset alueet, joiden maa- ja kiviainesvaroja ei voida enää hyödyntää, oli siirrettävä Kapiteeli Oy:lle tai Valtion kiinteistölaitokselle (Senaattikiinteistöt).

Liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä 26.1.2001 siirrettiin Tieliikelaitoksen hallintaan välittömästi liiketoimintaan liittyvä omaisuus: 410 maa-ainesaluetta ja lisäksi 56 alueen vuokraoikeus sekä 11 alueen muu käyttöoikeus. Tiehallinnolle jäivät kaikki muut maa-ainesalueet. Mainitun maa-ainesomaisuuden tasearvoksi vahvistettiin Tieliikelaitoksen aloittavassa taseessa 22 milj. €, mikä oli käypä arvo.

Tiehallinto on aktiivisesti luovuttanut pois hallinnassaan olevia, tienpidolle tarpeettomia kiinteistöjä. Vuonna 2001 luovutettiin yhteensä 121 kiinteistöä, joista 82 (182 ha) Kapiteeli Oy:lle, 10 (37 ha) Metsähallitukselle ja suoraan myytiin 29 kiinteistöä (41 ha). Kiinteistöjen mukana luovutettiin yhteensä 93 rakennusta.

Vuonna 2002 myytiin suoraan 26 kiinteistöä ja siirrettiin yhden kiinteistön hallinta Metsähallitukselle.

Vuonna 2003 tuli jälleen voimaan Kapiteelille luovutettavien kiinteistöjen varainsiirtoverottomuutta koskeva laki, ja on odotettavissa, että vuoden 2003 lopussa voidaan luovuttaa n. 200 kiinteistöä Kapiteeli Oy:lle ja Metsähallitukselle.

Tarpeettomien kiinteistöjen luovuttaminen on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan monivuotinen projekti, koska kiinteistöt täytyy ensin todeta tienpidolle tarpeettomiksi, sitten tutkia niiden maaperän likaantuminen riittävällä tarkkuudella arvioituun riskiin nähden ja poistaa kiinteistön rasitteet. Kilpailun avaaminen tienpidossa on vähentänyt kiinteistöjen tarvetta vuosittain.

Valtiontilintarkastajien vuoden 2001 kertomuksen lähetekeskustelussa 3.12.2002 eduskunnan liikennevaliokunnan silloinen puheenjohtaja totesi,

että tielaitoksen kiinteistöjä ja omaisuutta on kunnostettu ja siihen on käytetty paljon rahaa. Kun hallinnon uudistus toteutui, paniikin omaisesti luovuttiin kiinteistöistä. Tällöin yrittäjät saivat varikkokiinteistöjä pilkkahintaan. Valiokunnan puheenjohtaja toivoi, että tämä asia selvitettäisiin valtiontilintarkastajien seuraavassa kertomuksessa.

Valtiontilintarkastajien vuoden 2001 kertomuksessa käsiteltiin puolustusministeriön hallinnonalaa koskeneessa osuudessa lakkautettuja ja lakkautusuhan alaisia varuskuntia ja varikoita (s. 110—120). Tässä yhteydessä selvitettiin, miten paljon lakkautusuhan alaisiin varuskuntiin oli tehty erilaisia investointeja.

Tästä syystä myös Tiehallinnon kanssa on pyritty selvittämään, miten paljon luovutettuihin kiinteistöihin on investoitu.

Tielaitos teki koko 1990-luvulla koko kiinteistökantaansa hyvin vähän perusparannuksia tai muitakaan investointeja. Koska kiinteistöjen tarve on jatkuvasti supistunut, investointeja on pyritty Tiehallinnon mukaan välttämään. Rakennetun kiinteistökannan perusparannusinvestoinnit ovat olleet vuodessa n. 1,5 milj. €. Rakennettu kiinteistökanta on tasearvoltaan n. 50 milj. €. Tiehallinnon mukaan luovutettujen kiinteistöjen osalta ei ole tehty tilastoja erikseen. Merkittävä osa perusparannuksista kohdistuu nykyisin maaperän puhdistushankkeisiin. Suurin osa Kapiteeli Oy:lle luovutetuista kiinteistöistä on rakentamattomia, käytöstä poistettuja maa-ainesalueita. Alueiden käytön lupaehtojen mukaisista maisemoinneista Tiehallinto on pyrkinyt huolehtimaan ennen luovutusta, samoin kuin maaperän puhdistamisesta. Kapiteeli on myynyt Tiehallinnon sille luovuttamia kiinteistöjä. Kapiteelin saamat kauppahinnat eivät tule Tiehallinnolle tiedoksi, mutta epävirallisesti laitos tietää, että realisointihinnat ovat olleet hyvin alhaisia. Hintatasoa tarkasteltaessa on Tiehallinnon mielestä kuitenkin otettava huomioon, että myös rakennetun kiinteistön pitäminen myyjän hallussa maksaa ylläpitokuluina suuria summia, jos tiloihin ei löydy vuokralaisia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut esiselvityksen tiehallinnon luovutuksista. Selvitys valmistui toukokuussa 2002. Tiehallinnon omaisuuden myynti on tarkastusviraston mielestä riskialtista virheille. Toimintaan liittyy viraston mielestä oikeudellisia riskejä ao. henkilöiden oikeuksien ja velvoitteiden osalta. Erityisesti Oulun tiepiirissä tapahtuneista tukikohtien myynneistä kansalaiset esittivät tarkastusvirastolle väärinkäytösepäilyjä. Valtiontalouden tarkastusviraston laatima esiselvitys ei puoltanut varsinaisen tarkastuksen käynnistämistä. Virasto totesi, ettei tarkastettujen alueiden luovutuksissa tai luovutusarvioissa ollut huomauttamista. Epäilyjä mahdollisista menettelyvirheistä luovutuksen yhteydessä ei ollut.

Tieverkko ja sen kunto

Suomen tieverkko käsittää yleiset tiet, kuntien katuverkot ja yksityistiet.

Koko tieverkon pituus on n. 386 000 km, josta yleisten teiden osuus on 78 000 km eli 20 % ja kuntien katuverkon 26 000 km eli 7 %. Kuntien ylläpitämien kevyen liikenteen väylien yhteispituus on n. 6 000 km.

Yksityisteitä arvioidaan olevan maassamme 280 000—350 000 km. Tarkkaa lukua ei liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ole olemassa. Yksityisteitä ovat valtionavustukseen oikeuttavat tiet, muut yleiset tiet, metsäautotiet ja tilustiet. Valtion avustukseen oikeutettujen yksityisteiden pituus on n. 57 000 km, ja metsäautoteitä on 120 000—150 000 km. Nykyisellään valtion avustukset kohdistuvat vain parannuskohteisiin ja losseihin eli vain pieneen osaan mainituista valtion avustukseen oikeutetusta teistä.

Sekä tiensuunnittelussa että kaavoituksessa luokitellaan yleisiä teitä toiminnallisen merkityksen mukaisesti. Toiminnallinen luokka osoittaa tien aseman tieverkon osana liikenteen luonteen mukaisesti. Liikenneministeriön 2.12.1992 antaman päätöksen perusteella yleisten teiden toiminnallisessa luokittelussa käytetään neliportaista luokitusta:

— valtatiet
— kantatiet
— seututiet
— yhdystiet.

Samalla ministeriö päätti, mitkä yleiset tiet ovat valtateitä ja kantateitä. Tiehallinto on puolestaan päättänyt, mitkä tiet ovat seututeitä. Vastaavaa luokitusta käytetään myös 31.3.2000 annetussa ympäristöministeriön asetuksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä.

Luokitus kuvaa teiden tavoitteellista laatutasoa ja palvelutehtävää. Luokitus vaikuttaa mm. tiellä käytettävään nopeuteen, tien sijaintiin taajamissa, tienvarren maankäytön kytkentään yleiseen tiehen sekä kunnossapidon ja hoidon tasoon.

Koska toiminnallinen luokitus on osoittautunut tienpidon kannalta toimivaksi ja kun on tarpeen tiensuunnittelussa ja muussa maankäytön suunnittelussa luokitella maantiet samalla tavalla, tielainsäädännön uudistamistyöryhmä on mietinnössään (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 9/2003)

ehdottanut, että toiminnallinen luokitus otetaan uudessa lainsäädännössä maanteiden luokittelun perustaksi.

Viime vuosina tiepituudet eivät ole juurikaan kasvaneet. Esimerkkinä voi tarkastella vuoden 2003 alun tilannetta verrattuna vuoden 2000 alun tilanteeseen.

	Valtatiet	Kantatiet	Seututiet	Yhdystiet	Yhteensä
	km				
1.1.2000	8 587	4 687	13 403	51 223	77 900
1.1.2003	8 574	4 686	13 456	51 422	78 137

Päällystettyjä yleisiä teitä oli 1.1.2002 yhteensä 50 302 km ja sorateitä 27 758 km. Päällysteistä 36 % on ns. kestopäällysteitä. Päällystysaste ei juurikaan ole kasvanut viime vuosina. Päällystetyn tiestön osuus koko verkosta oli v. 1990 59,8 %, v. 1998 64,2 % ja v. 2002 64,4 %.

Päällystetyn tieverkon kuntoa mitataan useilla eri mittalaitteilla ja mittauksista saadaan useita eri tunnuslukuja. Keskeisiä ovat esim. uraisuus, tasaisuus, vauriot ja kantavuus. Mitattuja arvoja luokitellaan sekä absoluuttisilla luokka-asteikoilla (tekninen) että suhteellisilla luokkarajoilla (tien standardiin suhteutettu). Tekniseltä kannalta tehty luokitus on sama riippumatta tien luokasta. Sen mukaan päällystetyn tieverkon pintakuntokehitys on viisiportaisen luokituksen mukaan oheisen taulukon mukainen.

Tien pinnan kunnosta (urat, vauriot ja epätasaisuus) muodostettu kuntoluokitus ja päällystetyn tiestön jakauma sen suhteen v. 1998—2002.

Vuosi	Erittäin hyvä	Hyvä	Tyydyttävä	Huono	Erittäin huono
	%				
1998	12,7	48,4	23,1	9,8	5,9
1999	11,7	48,3	23,6	10,1	6,2
2000	11,3	47,0	24,1	10,8	6,7
2001	9,9	47,0	24,9	11,1	7,1
2002	11,2	46,8	24,4	10,9	6,8

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.

Pintakuntoon perustuva kuntojakauma muuttui vuodesta 1998 vuoteen 2001 saakka huonompaan suuntaan. Huonoiksi tai erittäin huonoiksi luokiteltujen teiden osuus kasvoi tällä aikavälillä 15,8 %:sta 18,2 %:iin (n. 1 270 km). Vastaavasti hyvien tai erittäin hyvien päällysteiden osuus pieneni 61,1 %:sta 56,9 %:iin (n. 2 070 km).

Vuosina 2001—02 panostusta tieverkon ylläpitoon lisättiin, ja tiestön kunnon heikkeneminen on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan saatu pysäytettyä. Tämä näkyy vuoden 2002 lopun tilanteessa, jolloin huonoksi tai erittäin huonoksi luokiteltavien teiden osuus väheni 17,7 %:iin (261 km vuodesta 2001) ja hyvien tai erittäin hyvien osuus kasvoi 57,9 %:iin (595 km vuodesta 2001).

Tässä yhteydessä ei voida sivuttaa liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän mietintöä (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 3.12.1998).

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 3.3.1998 liikenneinfrastruktuurin ministerityöryhmän perustamisesta. Ministerityöryhmän tehtävänä oli laatia 31.12.1998 mennessä infrastruktuuriohjelma, joka sisältää ehdotukset liikenneinfrastruktuurin ylläpidoksi ja kehittämiseksi sekä tähän liittyvät rahoitustarkastelut.

Rahoituksen säilyessä ennallaan työryhmä ehdotti, että liikenneverkkojen kunnon lievä lasku hyväksytään. Päätieverkon kunto oli tarkoitus säilyttää hyvänä, vaikka pintakunto laskisi hieman. Alemmalla tieverkolla huonokuntoisten teiden määrän arvioitiin lisääntyvän jonkin verran.

Tieverkon ylläpidon toimintalinjaa on muutettu siten, että kunnon heikkeneminen on saatu pysäytetyksi vuoden 2002 tasolle. Kunnon säilyttäminen nykyisenkaltaisena edellyttää perustienpidon rahoituksen säilymistä vuoden 2003 tasolla. Alemman luokan tieverkon heikentyneestä kunnosta aiheutuvat haitat säilyvät.

Liikenne- ja viestintäministeriö on viime vuosina asettanut Tiehallinnolle päällystetyn tiestön kuntoa koskevan tulostavoitteen. Tavoite mitataan lukuna, joka ilmaisee, kuinka suuri osa tiestöstä alittaa sille asetetut vaatimukset päällysteiden urien, epätasaisuuden, pinnan vaurioiden ja rakenteen kantavuuden osalta. Vaatimukset ovat sidoksissa eri tekijöihin, mm. tien liikennemäärään ja nopeusrajoitukseen.

Kuntotavoitteet alittavia teitä (KTA) oli 1990-luvun alussa n. 8 500 km. Viime vuosikymmenen alussa määrärahoja suunnattiin voimakkaasti päällysteiden ylläpitoon, ja päällysteiden kunto parani huomattavasti. Parhaimmillaan kuntotavoitteet alittavia teitä oli alle 6 000 km v. 1995. 1990-luvun

loppupuoliskolla ylläpidon panostusta jouduttiin vähentämään merkittävästi, jolloin kuntokehitys kääntyi huonompaan suuntaan. Päätiet pyrittiin pitämään entisen kuntoisina, mutta alemman tieverkon kunto heikkeni. Kokonaisuudessaan tavoitteet alittavien teiden määrä kasvoi vuoden 1995 tilanteeseen verrattuna yli 500 km:llä.

Päällystetyn tiestön kuntotavoitteet alittavien (KTA) teiden yhteispituus v. 1998—2002. (Mitä suurempi luku sitä huonompi tilanne).

	1998	1999	2000	2001	2002
	km				
KTA-teitä	6 084	6 272	6 460	6 527	6 214

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.

Kuntotavoitteen alittavien tiejaksojen yhteispituus väheni v. 2002 313 km:llä. KTA-teiden yhteispituus on n. 8 % tieverkosta.

Kuntotilan yleistarkastelu, jossa huomioidaan tavoitteet alittavien teiden määrien ohella myös muutokset kuntomuuttujien keskiarvoissa, osoittaa, että pääteiden uratilanne on selvästi parantunut edelliseen vuoteen verrattuna. Myös pääteiden epätasaisuudet ja vauriot ovat vähentyneet jonkin verran. Muilla teillä selkeämmin ovat parantuneet kantavuudet ja vauriot, epätasaisuuden ollessa edellisvuoden tasolla.

Päällystystoimenpiteitä (päällysteiden uusiminen ja korvausinvestoinnit) tehtiin v. 2002 n. 3 540 km. Tästä rakenteen parantamisten osuus on n. 1 090 km. Rakenteen parantamistoimenpiteiden määrää on noin kaksinkertaistettu edellisvuoteen verrattuna. Vaikka rakenteen parantamisista suurin osa (84 %) tehdään kunnoltaan ongelmalliselle alemmalle seutu- ja yhdystieverkolle, on toimenpiteitä kohdennettu aiempaa enemmän myös pääteille.

Sorateiden runkokelirikon liikenteelle aiheuttamaa haittaa on vuosittain n. 1 000 km:llä. Haitta vaihtelee suuresti sääolosuhteiden mukaan. Hyvissä olosuhteissa runkokelirikkoa oli keväällä 2002 vain vajaat 500 km, mutta huonoissa sääolosuhteissa keväällä 1998 lähes 1 600 km. Sellaisia tienkohtia, joilla todennäköisesti esiintyy runkokelirikkoa, jos sääolosuhteet ovat huonot, on yhteensä n. 2 800 km. Tehtyjen runkokelirikkoa poistavien toimenpiteiden ansiosta tämä potentiaalinen runkokelirikon määrä on laskenut kahtena viime vuotena yhteensä n. 600 km:llä. Runkokelirikosta kärsivien tieosien yhteispituus on kuitenkin n. 18 000 km, mikä on lähes kaksi kolmannesta soratieverkosta. Vaikka runkokelirikkoa poistetaan vuosittain, tulee aina muodostumaan jonkin verran uutta runkokelirikkoa. Runkokelirikon kokonaismäärä on kuitenkin laskussa.

Runkokelirikosta teille aiheutuvien rakenteellisten vahinkojen minimoimiseksi teille on asetettu painorajoituksia viime vuosina 3 000—6 500 km:n matkalla. Erityisen edullisina vuosina tosin näitä on ollut huomattavasti vähemmänkin, esim. v. 2002 vain 1 327 km:llä.

Vuonna 2002 yleisillä teillä oli 13 880 siltaa, joista pääteillä 4 567. Silloista 97 % on rakennettu toisen maailmansodan jälkeen. Siltojen jälleenhankinta-arvo on n. 3 mrd. €.

Ensimmäinen peruskorjaus sillalle tehdään yleensä 30—40 vuoden kuluttua rakentamisesta. Vuosina 2002—2020 peruskorjattaviksi on tulossa n. 7 000 siltaa.

Painorajoitettuja siltoja on 208 ja tehostetussa tarkkailussa on 121 siltaa. Huonokuntoisten siltojen määrä on kasvanut kymmenen viime vuoden aikana. Kasvu on ollut voimakkainta vähäliikenteisen tiestön silloilla.

Siltojen ikäjakauma ei ole tasainen. Vuosina 1955—75 rakennettiin sekä teitä että myös siltoja selvästi enemmän kuin sen jälkeen tai sitä ennen. Näin siltoja tulee korjausikään samassa kohoavassa tahdissa. Korjaustarve on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan näin jatkuvassa kasvussa. 1990-luvun lopun alhainen rahoitus on lisännyt korjaustarpeen kasaumaa.

Seuraavalla sivulla olevasta kaaviosta ilmenevät siltojen korjausmäärät sekä taloudellisen korjausiän saavuttaneiden siltojen määrä

Tieverkon pääoma-arvon kehitys

Tiepääoman kokonaisarvo on n. 15 mrd. €. Se on viiden viime vuoden aikana lievästi laskenut. Tiepääomaan on tässä laskettu tierakenteet, keskeneräiset hankkeet ja tiepohjat eli teihin liittyvät maa-alueet.

Yleisen tieverkon tiepääoman kehitys v. 1998—2002 kunkin vuoden lopussa. Vuoden 2002 kasvu aiheutuu eräistä tilinpäätöksessä tehdyistä korjauksista.

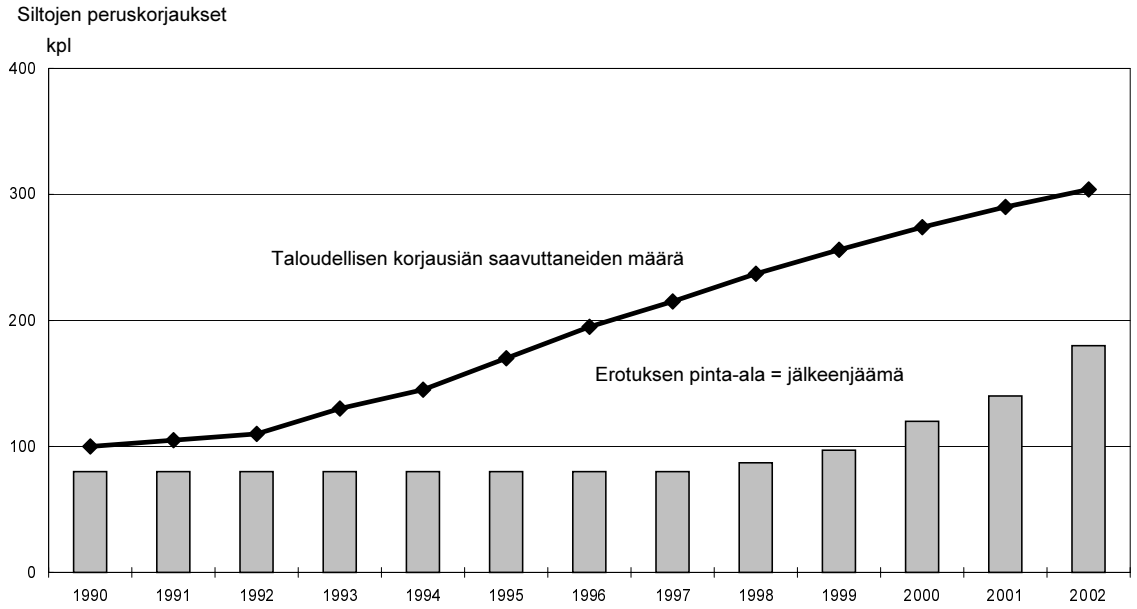
Vuosi	milj. €
1998	15 292
1999	15 227
2000	15 118
2001	14 944
2002	15 047

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.

Tieverkon kuntoon on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan vuoden 1995 jälkeen panostettu

Siltojen korjausmäärät ja taloudellisen korjausiän saavuttaneiden siltojen määrä v.1990—2002

Lähde: Tiehallinto 2003



vähemmän kuin laskennallisesti olisi pitkällä aikavälillä taloudellista (kestävän tienpidon mukainen tila, optimi). Kestävän kehityksen mukainen volyymi (ns. optimi) ei suoranaisesti tarkoita samaa kuin laskennallisen pääoma-arvon säilyttäminen. Vain optimitaso kuvaa tiestön kunnon ylläpitämistä sellaisella tasolla, että kokonaiskustannukset, ml. liikenteen kustannukset, ovat mahdollisimman alhaiset.

Kestävän kehityksen mukainen ylläpito on terminä vakiintunut Tiehallinnossa tarkoittamaan puhtaasti sellaista ylläpitopolitiikkaa, jolla tieverkon kunto saadaan pidettyä ennallaan. Tällä ennallaan pitämisellä tarkoitetaan esim. päällysteissä sitä, että päällysteitä uusitaan ja rakenteita parannetaan yhteensä 4 200 km:n verran vuosittain. Tällä määrällä kunnon heikkeneminen pysähtyy ja jollain osa-alueilla jopa hieman paranee, mutta pidemmällä aikavälillä sillä siis pidetään päällysteiden kunto ennallaan. Mitään erityisiä päätöksiä tai selvityksiä ei 4 200 km:n määräytymisestä ole. Tulos on saatu ja saadaan tieverkon ylläpidon hallintajärjestelmistä, joilla analysoidaan jatkuvasti tieverkon tilaa ja kehittymistä sekä sen ylläpitämiseen tarvittavaa rahoitusta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tieverkon kunnon parantaminen optimitasolle olisi maksanut v. 2001 800 milj. €, kun vielä v. 1995 olisi selvitty 350 milj. €:lla. Osittain tämä johtuu tieverkon kunnon heikkenemisestä, osittain toimenpiteiden kustannuksien kasvusta. Optimitasolla tarkoitetaan sellaista tieverkon kuntotilaa, jossa tienpitäjän (valtion) tiestön ylläpitoon ja tierakenteiden korjauksiin tarvitseman rahoituksen ja tien käyttäjille aiheutuvien kustannusten summa minimoituu. Mitä kauemmaksi optimaalisesta kuntotasosta etäännytään, sitä kalliimpaa on tieverkon kunnon heikkenemisen pysäyttäminen, parantamisesta puhumattakaan, koska raskaita toimenpiteitä tarvitaan suhteellisesti enemmän.

Seuraavalla sivulla olevasta kaaviosta nähdään, miten paljon päällysteitä on uusittu v. 1990—2002 ja millainen on kestävän kehityksen mukainen päällystämistarve.

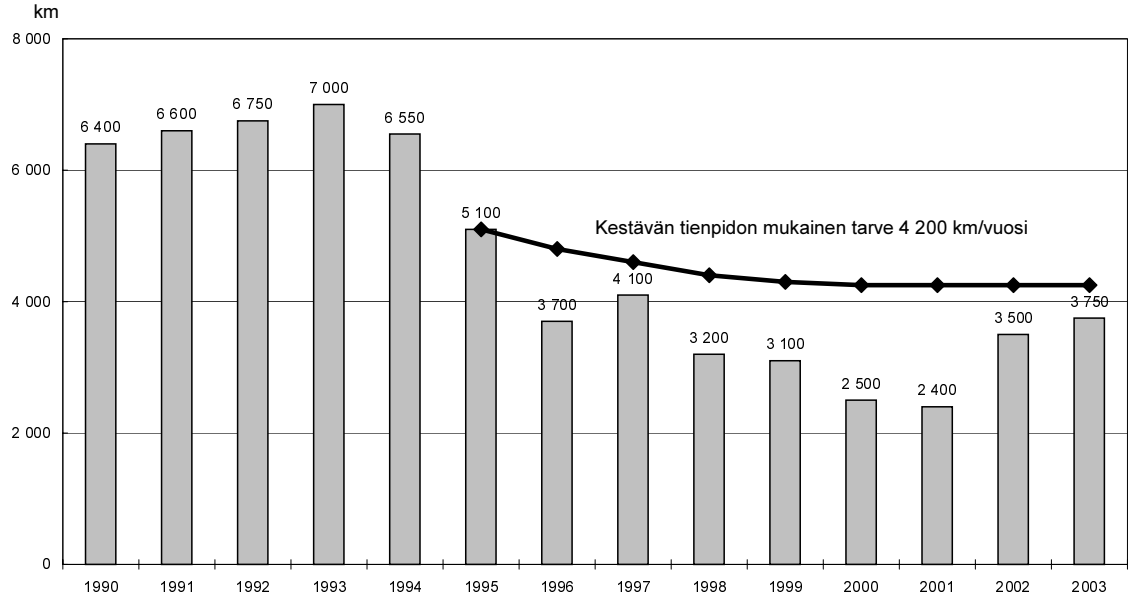
Kilpailuttaminen varmistaa, että tienpito hankitaan markkinahintaan. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä hinnat noudattavat varsin hyvin alan kustannuskehitystä, jos markkinat toimivat. Pitkällä aikajänteellä alan tuottavuus ja taloudellisuuskehitys tulee myös tilaajan hyödyksi.

Tieverkon kunnon ylläpito sisältää paljon päällystämistä. Sen kustannukset ovat vahvasti sidoksissa öljyn maailmanmarkkinahintaan. Voimakkaiden hintamuutosten vaikutuksia ei rationalisointitoimin pystytä kompensoimaan.

Aiemmin esitetyt poikkeamat optimikunnosta ja

Päällysteiden uusiminen kilometreinä v. 1990—2002 ja kestävän kehityksen mukainen päällystämistarve

Lähde: Tiehallinto 2003



liikenteen kuormituttavuuden lisääntyminen sekä siltojen ikäjakautumasta johtuva korjaustarpeen lisääntyminen edellyttävät liikenne- ja viestintäministeriön mukaan niin suuria lisäpanostuksia, ettei niitä voida kattaa rationalisointihyödyin, eikä alan varsin alhainen tuottavuuskehityskään riitä kattamaan näitä lisääntyviä tarpeita.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan erityisesti tiestön hoidosta on kilpailuttamisen lisääntyessä vielä saatavissa 10—15 %:n säästöt niiden urakoiden osalta, jotka eivät vielä ole olleet kilpailussa. Tieverkon ylläpidon, erityisesti päällystyksen osalta tällaista ei enää ole saatavissa, koska tuotteet on aiemminkin hankittu markkinoilta.

Perustienpidon määrärahan kehitys

Perustienpidon määrärahat momentilla 31.24.21 olivat v. 1998—2002 seuraavat:

Vuosi	milj. €
1998	516,0
1999	512,0
2000	560,5
2001	550,9
2002	618,9

Vuosina 1998 ja 1999 määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon momentille nettobudjetoidut tulot. Vuonna 2000 määrärahan kasvu aiheutui tiehallinnon organisaatiouudistukseen liittyvästä lisäyksestä. Vuonna 2002 määrärahan kasvu aiheutui kertaluonteisesta 50 milj. €:n määrärahan lisäyksestä vuosille 2002 ja 2003.

Talousarvion ja lisätalousarvion luvut sisältävät myös ne summat, jotka momentilta on varattu muiden virastojen käyttöön, esim. v. 2002 määräraha oli 620,9 milj. €, ja siitä 2 milj. € varattiin muiden virastojen käyttöön. (Kyseessä on ollut virkasiirtojen rahoitus.)

Tiepiireittäin perustienpidon määrärahan kehitys v. 1998—2002 ja yleisten teiden pituudet 1.1.2002 ilman ramppeja ja lauttavälejä ovat olleet seuraavat. Lisäksi määrärahoja on varattu keskushallinnon ja Tiehallinnon yhteisten menojen rahoitukseen 50—60 milj. € vuosittain. Alueittaiseen rahanjakoon ovat vaikuttaneet myös hallinnollisten rajojen siirrot, joista merkittävimpiä olivat Päijät-Hämeen aluesiirrot.

Piiri	1998	1999	2000	2001	2002	Tiepituus 1.1.2002
	milj. €					km
Uusimaa	51,4	51,3	56,6	61,8	70,1	4 647
Turku	52,6	48,0	51,7	55,1	88,4	8 100
Kaakkois-Suomi	49,8	47,3	51,4	56,4	59,5	8 963
Häme	58,7	58,9	67,0	65,7	71,1	9 418
Savo-Karjala	53,1	52,9	56,1	62,8	64,9	11 104
Keski-Suomi	27,5	26,7	30,9	30,9	35,9	5 229
Vaasa	48,9	47,9	54,7	52,5	62,7	8 725
Oulu	61,8	58,0	60,0	62,4	70,1	12 789
Lappi	43,4	44,2	49,3	43,1	45,2	9 084
Yhteensä	447,2	435,1	477,6	490,7	567,8	78 059

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.

Taulukosta nähdään, että Uusimaa on saanut esim. v. 2002 kaksi kertaa enemmän määrärahoja kuin sen kilometrimäärä ehkä edellyttäisi. Keski-Suomi, Häme ja Vaasa ovat saaneet suurin piirtein kilometrimääränsä mukaisen osan. Oulu on saanut vähemmän kuin kilometrimäärät edellyttäisivät.

Tiehallinnon mielestä rahantarpeeseen vaikuttavia keskeisiä tekijöitä ovat seuraavat:

— Tiepituus tai pinta-ala eli kaikki tiet on hoidettava.

— Liikenteen määrän aiheuttama kuluminen on korvattava ja eniten käytetyillä teillä tulee olla vähän parempi palvelutaso.

— Yhteiskunnan tarpeiden muuttuessa on tehtävä parannuksia (esim. turvallisuushankkeet) ja yhdyskunta- ja väestörakenteen muuttuessa lisäyksiä.

Tiehallinto uusi syksyllä 2003 perustienpidon rahanjaon periaatteet: Keskeinen peruste on, että tiet pidetään tasapuolisesti liikennettä tyydyttävässä, laatuvaatimuksia vastaavassa kunnossa ja työt hankitaan kilpailuttamalla. Monivuotisten urakoiden perusteella markkinahinta on tiedossa, ja se on siten keskeinen perusta rahanjaolle. Muut tekijät vaikuttavat vain siihen rahoitusosaan, jossa on vielä harkinnan mahdollisuuksia. Nykyisin rahoituskehyksin osuus on hyvin pieni.

Perustienpidon määrärahat asetetaan vuosittain tulossopimuksissa sovitun tienpidon ja viranomaistoiminnan menoihin tulosyksiköittäin (tiepiireille, keskushallinnolle, projekteille), eikä määrärahoja ole tarpeen kesken vuoden siirtää tulosyksiköstä toiseen. Rahoitus on sidoksissa tuloskeskusteluissa asetettuihin tulostavoitteisiin. Tiepiiriltä mahdollisesti siirtyvät perustienpidon määrärahat (esim. työt viivästyneet tms.) ovat tiepiirin käytettävissä myös seuraavana vuotena. Tiepiirit toimivat itsenäisinä tulosyksiköinä ja sopeuttavat toimintansa annettuun menokehykseen. Tulossopimuksissa on lisäksi keskitetysti varattu rahoitusta hoidon alueurakoiden hintatason nousupaineiden varalle. Vuonna 2004 ei tällaista varausta enää tehdä. Muut ennalta arvaamattomat (kustannustason yllättävä nousu tms.) rahoitustarpeiden lisäykset toimintavuoden kuluessa pyritään huomioimaan talousarviomenettelyssä (lisätalousarviot), ja vähäiseltä osalta niihin voidaan varautua jättämällä osa perustienpidon määrärahasta jakamatta.

Tienpito on pitkäjänteistä toimintaa. Muutaman vuoden kestävä alempi rahoitustaso ei liikenne- ja viestintäministeriön mukaan välttämättä näy teiden kunnossa heti.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä määritteli vuoden 2002 aikana tie- ja rataverkon ns. peruspalvelutason seuraavasti: ”Peruspalvelutaso mahdollistaa alueiden ja yhdyskuntien kehityksen tyydyttämällä väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät tavanomaiset liikkumis- ja kuljetustarpeet kestävällä tavalla.” Työryhmän arvion mukaan tällainen peruspalvelutaso saataisiin turvattua 10—15 % nykyistä suuremmalla rahoituksella. Perustienpidon rahoituksen tulisi olla 665 milj. € vuodessa, kun se esim. v. 2003 on n. 600 milj. €. Vaje on siten n. 65 milj. € vuodessa. Tiehallinnon arvion mukaan tätä vielä korkeampi rahoitustaso, 710 milj. €, olisi yhteiskunnan toimintojen (mm. kuntien maankäytön kehittämisen edellyttämät liikenneinvestoinnit) ja tienpidon taloudellisuuden näkökulmasta perusteltu.

Tiehallinnon Tiefakta 2002:ssa on todettu, että perustienpidon määrärahat käytetään etupäässä tiestön päivittäiseen hoitoon ja teiden perusparannuksiin. Kestävän tienpidon näkökulmasta perustienpidon rahoitustasoa tulisi nostaa vielä n. 100

milj. €:lla. Pelkästään tieverkon ylläpidosta ja peruskorjauksista on tingitty 1990-luvun puolesta välin lähtien n. 450 milj. €.

Tieverkon kehittäminen

Tieverkon kehittämisen määrärahoja ei liikenne- ja viestintäministeriön mukaan ole mielekästä tarkastella vuositasolla. Vuosittain kehittämisen määrärahoissa voi olla suurtakin vaihtelua mm. budjettiteknisistä syistä. Liikenneinfrastruktuuria kehitetään kaikki liikennemuodot kattavana kokonaisuutena, jossa tiehankkeilla on oma osansa. Seuraavan nelivuotiskauden hankekori on esitetty liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Kehittämishankkeet ovat valtion talousarviossa nimettyinä, joten eduskunta päättää jokaisen hankkeen aloittamisesta. Tarkoituksena on, että seuraavan hallituskauden 2004—07 kehittämishankkeista päätettäisiin yhdellä kertaa. Tämä toisi ministeriön mielestä pitkäjänteisyyttä liikenneväylienpidon suunnitteluun.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Tiehallinnolla ei ministeriön mukaan ole merkittäviä näkemyseroja tieverkon kehittämistarpeesta tai yksittäisten hankkeiden kiireellisyydestä. Seuraavalle hallituskaudelle 2004—07 esitettävä investointiohjelma sisältää n. 1 mrd. €:n edestä kiireellisiä hankkeita (kaikki liikennemuodot yhteensä).

Seuraavassa tarkastellaan eräiden tieverkon kehittämisrahojen kehitystä v. 1998—2002 ja niiden käyttötarkoitusta. Tiepiirikohtaisessa tarkastelussa on huomattava, että monet hankkeet käytännössä ylittävät tiepiirien rajat tai niillä on tiepiirien rajat ylittävä vaikutus liikenteeseen. Tiepiirikohtaisessa tarkemmassa vertailussa on myös syytä pidentää tarkastelujaksoa ottaen huomioon hankkeiden laajuus ja niillä tavoiteltu vaikutusaika.

Tieverkon kehittämismäärärahan (mom. 31.24.77) laskeva rahoitus selittyy sillä, että ko. momentin määrärahoin ei ole aloitettu uusia hankkeita vuoden 1998 jälkeen. Vuonna 2004 saadaan kaikki momentin kohteet rahoitettua loppuun.

Tieverkon kehittämisen määrärahaa asetettiin tiepiireille seuraavan taulukon mukaisesti. Tiepiireittäiset vuosirahoitukset perustuvat hankkeiden optimaaliseen rahoitukseen. Osa talousarviossa tai lisätalousarviossa myönnetystä rahoituksesta jätettiin ao. vuonna ohjelmoimatta hankkeille ja osoitettiin tiepiirien käyttöön seuraavana vuonna.

Piiri	1998	1999	2000	2001	2002
	milj. €				
Uusimaa	33,2	26,0	30,1	11,7	—
Turku	15,2	31,3	21,6	39,8	31,8
Kaakkois-Suomi	20,6	19,7	9,7	8,3	1,5
Häme	34,2	27,9	36,0	8,2	9,3
Savo-Karjala	10,5	6,9	10,4	3,0	0,3
Keski-Suomi	0,2	0,5	0,4	0,0	—
Vaasa	3,6	0,5	0,3	0,0	—
Oulu	0,0	0,6	0,8	0,0	—
Lappi	16,6	14,9	13,7	12,4	4,7
Jakamaton	4,4	5,7	0,1	4,1	13,9
Yhteensä	138,5	134,0	123,2	87,5	61,5

Lähde: Liikenne- ja viestintäministeriö 2003.

Momentti 31.24.78 otettiin uudelleen käyttöön v. 2002. Valtatien 1 hankkeelle Lohja—Lohjanharju myönnettiin sopimusvaltuus sekä arviomäärärahaa 3,0 milj. € vuodelle 2002. Hankkeen aloitus on valitusten vuoksi viivästynyt, ja siksi arviomäärärahan käyttö oli vain 0,6 milj. €. Vuoden 2002 talousarviosta lähtien uudet alkavat hankkeet rahoitetaan tältä momentilta.

Momentin Tieverkon jälkirahoitus- ja kokonaisrahoitushankkeet (mom. 31.24.79) määräraha on kolmivuotinen siirtomääräraha. Se on talousarviossa mitoitettu ennakoidun määrärahankäytön perusteella. Tiepiirittäiset vuosirahoitukset perustuvat hankkeiden optimaaliseen rahoitukseen. Osa talousarviossa tai lisätalousarviossa myönnetystä rahoituksesta jätettiin ao. vuonna ohjelmoimatta hankkeille ja osoitettiin tiepiirien käyttöön seuraavana vuonna.

Momentin määräraha on asetettu tiepiireille oheisen taulukon mukaisesti:

Piiri	1998	1999	2000	2001	2002
	milj. €				
Uusimaa	7,6	—	55,5	—	33,6
Turku	—	—	16,0	—	—
Kaakkois-Suomi	—	—	16,8	—	5,8
Häme	—	—	—	10,1	16,8
Savo-Karjala	—	—	—	—	—
Keski-Suomi	—	—	—	—	—
Vaasa	—	—	—	—	—
Oulu	—	—	26,1	—	4,7
Lappi	—	—	—	—	—
Jakamaton	1,4	6,2	10,1	16,8	3,8
Yhteensä	8,9	6,2	124,5	26,9	64,7

Kullekin tämän momentin hankkeelle on talousarviossa myönnetty sopimusvaltuus eli oikeus solmia monivuotisia sopimuksia siten, että niistä aiheutuu valtiolle menoja enintään myönnetyn sopimusvaltuuden puitteissa. Talousarviossa Tiehallinto oikeutetaan solmimaan sopimuksia siltä osin, kuin valtuuksia ei ole ao. myöntämisvuotena käytetty. Vuonna 2003 lisätalousarviossa (HE 7/2003 vp) tälle momentille budjetoitiin sopimusvaltuutus Koskenkylä—Kouvola-osuudelle.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, etteivät kaikki sopimusvaltuudet sitoudu sinä vuonna, kun eduskunta päättää sopimusvaltuuden myöntämisestä. Hankkeen toteuttamiseen voidaan ryhtyä vasta, kun sopimusvaltuus on saatu ja hankkeen kilpailuttaminen on tehty. Kilpailuttaminen kestää useita kuukausia. Lisäksi tiehankkeen toteuttamisen edellyttämät lupamenettelyt ja valitusten oikeuskäsittelyt lähes poikkeuksetta viivästyttävät urakkasopimusten hyväksyntää ja sopimusvaltuuden sitomista.

Urakkamuodosta riippuen kustakin kehittämisinvestoinnista solmitaan vaihteleva määrä yksittäisiä urakkasopimuksia, joiden yhteissumma ei saa ylittää talousarviossa kehittämisinvestoinnille hyväksyttyä sopimusvaltuutta. Urakkamuodosta riippumatta kaikissa hankkeissa täytyy varautua myös muutos- ja lisätöihin. Tämä johtaa käytännössä lähes aina siihen, että isojen hankkeiden sopimusvaltuuden sitoutuminen ajoittuu usealle vuodelle.

Vuoden 2004 jälkeen momentilta 31.24.79 rahoitetaan vain Järvenpää—Lahti-moottoritien sopimuksesta aiheutuvia menoja.

Tiehankkeisiin liittyvät valitukset

Suuriin tiehankkeisiin liittyvien valitusmenettelyjen kestoon on kiinnitetty viime aikoina huomiota eri tahoilla. Liikenne- ja viestintäministeriön liikennehankkeiden hallinnolliset menettelyt -työryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää keinoja, joilla suurten liikennehankkeiden suunnittelun ja toteutuksen välistä aikaa voitaisiin lyhentää. Valitusmenettelyn osalta työryhmä esitti mietinnössään (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 36/2003) hallintotuomioistuinten tehostamistoimia ja hallinto-oikeuksien resurssien lisäämistä sekä valituslupajärjestelmän laajentamista osana hallintolainkäytön yleistä kehittämistä.

Tienpidon vastuiden siirto Tiehallinnolta kunnille

Vuoden 2000 alusta voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) korvasi vanhan rakennuslain. Rakennuslaissa valtion ylläpidettäväksi tarkoitettu yleinen tie oli määritelty eri tavalla asemakaava-alueilla ja rakennuskaava-alueilla. Asemakaava-alueilla määrittely edellytti, että alemman luokan yleinen tie tuli kaavoittaa kaduksi, kun taas rakennuskaava-alueilla vastaavanlaisen yleisen tien kaavoittamista kunnan rakennuskaavatieksi ei rakennuslaki edellyttänyt. Asemakaavoja laativat tuolloin ns. vanhat kaupungit. Vuoden 1977 jälkeen perustetut kaupungit ja muut kunnat taas laativat rakennuskaavoja.

Uuden lain mukaan kaikki kunnat laativat asemakaavoja, jolloin myös yleisten teiden edellytykset on määritelty samalla tavalla kaikkien kuntien kaava-alueilla. Lain 83 §:n mukaan "yleisten teiden liikennealueita voidaan osoittaa valta-, kanta- ja seututeitä sekä niitä yhdistäviä ja niiden jatkeena olevia teitä varten, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä". Lain perustelujen mukaan lähtökohdaksi on asetettu yleisten teiden johdonmukainen verkosto, johon katujen välittämä paikallinen liikenne kytkeytyy.

Tiehallinto laati lain tultua voimaan yhteistyössä Suomen Kuntaliiton, liikenne- ja viestintäministeri-

ön sekä ympäristöministeriön kanssa lain 83 §:n soveltamisohjeen nimeltä Yleisen tieverkon laajuus asemakaava-alueilla, Hallinnollisen luokittelun alustavat periaatteet. Soveltamisohjeen pohjalta Tiehallinto laati tiepiirikohtaiset karttaehdotukset tieverkon luokittelemiseksi teihin, joille Tiehallinnon näkemyksen mukaan voidaan kaavoissa osoittaa liikennealue, ja toisaalta teihin, jotka tulisi kaavoittaa kaduiksi. Tiepiirit esittelivät luokitusta yhteistilaisuuksissa kunnille ja pyysivät luokituskartoista kuntien, maakuntien liittojen ja ympäristökeskusten lausunnot.

Lausuntopyyntökirjeen malli ja sen liitteenä ollut seikkaperäinen muistio luokituksesta ja sen käyttötarkoituksesta valmisteltiin liikenne- ja viestintäministeriön mielestä huolellisesti. Ministeriön käsityksen mukaan muistiosta huolimatta jotkut kunnat ymmärsivät asian ilmeisesti hieman väärin. Luultiin, että kartalla asemakaavoituksessa kaduksi kaavoitettavaksi tarkoitetut tiet lakkaavat yleisinä teinä myös asemakaavojen ulkopuolella. Toisaalta saatettiin otaksua, että kaduksi muuttaminen tapahtuu lähes välittömästi.

Lausunnonantovaiheessa myös lehdistö alkoi kysellä, pyrkiikö Tiehallinto siirtämään tienpitovastuuta kunnille, vaikka kyse oli ministeriön käsityksen mukaan vain uuden lain tarkoituksen selvittämisestä ja tulkinnasta.

Lausunnoissaan noin kolmannes kunnista hyväksyi Tiehallinnon luokituksen sellaisenaan. Monet kunnat esittivät yhden tai useampia teitä lisättäväksi liikennealueverkkoon. Jotkut esittivät runsaasti paikallisteitä mukaan liikennealueverkkoon tai eivät hyväksyneet minkäänlaisia hallinnollisia muutoksia asemakaava-alueen teihin. Karttoihin lisättiin lausuntojen perusteella muutamia liikennealueeksi kaavoitettavia teitä. Luokittelukartat on vuoden 2003 aikana lähetetty tai niitä vielä parhaillaan lähetetään kunnille tiedoksi Tiehallinnon näkemyksenä yleisen tieverkon laajuudesta asemakaavojen laadintaa varten.

Luokitus mahdollistaa ennestään asemakaavoja laatineissa kaupungeissa muutamien katujen, yhteispituudeltaan n. 50 km, muuttamisen yleisiksi teiksi. Toiset 50 km katuja muutettiin teiksi jo 1990-luvulla. Näissä kaupungeissa on jatkunut paikallisten teiden vähäinen kaduksi muuttaminen, eli yhteensä on vuosittain yleisiä teitä muutettu kaduiksi vajaat 10 km. Sen sijaan maaseututaajamissa asemakaavoitus ei ole vielä edellyttänyt kaduksi muuttamisia. Vanhoja rakennuskaava-alueita koskeekin siirtymäsäännös (MRL:n 213 §), jonka mukaan kaavanmuutoksiin ei pääsääntöisesti tarvitse uutta lakia soveltaa liikennealueiden osalta ennen vuotta 2010.

Vasta vuoden 2010 jälkeen, kun kunnilla on tarve muuttaa rakennuskaava-alueiden kaavoja, tulee paikallisten teiden kaduksi kaavoittaminen maaseututaajamissa vähitellen ajankohtaiseksi. Kaduksi muuttaminen tapahtuu eri päätöksellä muutaman vuoden viiveellä kaavan voimaantulon jälkeen. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan voidaan arvioida, että merkittävämmin yleisiä teitä muuttuu näissä taajamissa kaduiksi vasta 2010-luvun jälkipuoliskolla. Muuttaminen jatkuu seuraavina vuosikymmeninä riippuen kaavojen muuttamis- ja laajennusajankohdista, joista kunta päättää maankäyttöä kehittäessään.

Siinä vaiheessa, kun ajatellaan kaikkien kaavanmuutosten toteutuneen, Tiehallinnon luokituskarttojen mukaisia yleisiä teitä olisi muuttunut kaduiksi yhteensä arviolta 600—900 km riippuen asemakaavoitettavien alueiden laajuudesta. Normaalia kuntakeskustaajamaa kohden kaduksi muuttuvien teiden pituus tulisi olemaan 1—3 km. Muutamien suurten kasvavien kaupunkien ympäristökunnissa pituus saattaa nousta 20 km:iin.

Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan kaupunkien katujen yleisiksi teiksi muuttaminen lisää valtion kuluja vielä n. 0,5 milj. € vuodessa. Kustannusvaikutus kaupunkien osalta on valtiolle vähäinen, koska samassa suhteessa yleisiä teitä muuttuu kaduiksi. Muiden kuntien osalta hallinnolliset muutokset yleisistä teistä kaduiksi ovat lähivuosina vähäisiä, joten myös kustannusvaikutus on vähäinen. Ministeriön mukaan voidaan olettaa, että vuotuisen kustannusvaikutuksen kasvu kunnille on hidasta, ehkä vuosikymmeniä kestävää. Lopputilanteessa, kun kaikki mahdolliset paikalliset tiet ovat muuttuneet kaduiksi, kustannuksia siirtyisi valtiolta kunnille yhteensä 4—6 milj. € vuodessa. Kuntaa kohden kustannusvaikutus olisi 10 000—20 000 € vuodessa.

Asemakaavat hyväksyy kunta. Tällöin kunta myös päättää, merkitseekö se tielle asemakaavaan katumerkinnän vai yleisen tien liikennealuemerkinnän. Muutamissa tapauksissa Tiehallinnon näkemys on poikennut kunnan näkemyksestä, eli kunta on tehnyt päätöksen liikennealueesta, vaikka Tiehallinto on antamassaan lausunnossa katsonut, ettei tie täytä liikennealueen vaatimuksia. Kolmessa tapauksessa Tiehallinto on tehnyt valituksen Helsingin hallinto-oikeuteen. Yhdessä tapauksessa hallinto-oikeus on jo tehnyt päätöksen katsoen, ettei kaupunginvaltuuston päätöstä ole syytä valituksen johdosta kumota.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan valitusten alaiset kaavat koskevat suhteellisen lyhyitä tieosia, eikä niissä ole kyse suurista taloudellisista

hyödyistä enempää valtiolle kuin kunnallekaan. Kysymys on yhdenmukaisen käytännön aikaansaamisesta kaikissa kunnissa ja kuntien yhdenvertaisesta kohtelusta. Kun kunta selvästi poikkeaa yhteisestä linjasta, Tiehallinto katsoo valtion edustajana velvollisuudekseen valittaa kunnan päätöksestä tuomioistuimeen. Varsinkin uuden lain käytön alkuvaiheessa haetaan lain tulkintaan ennakkotapausten kautta myös tuomioistuinten kannanottoja.

Euroopan unionin vaikutus tienpitoon

Euroopan unioni vaikuttaa tienpitoon rahoituksen keinoin, yhteisenä liikennepolitiikkana ja liikennettä, kuten ajoneuvoja, koskevin säännöksin.

Koko Euroopan mantereen kattavan liikenneverkon (TEN, Trans-European Network) tarkoituksena on taata tavaroiden ja henkilöiden vapaa liikkuvuus sekä syrjäseutualueiden, saarialueiden ja liikenteellisesti eristyksissä olevien alueiden liittäminen keskusalueisiin. TEN-verkko muodostaa sillan itäisen Euroopan maihin ja Välimeren alueelle. EU on määritellyt TEN-verkon laajuuden ja kehittämisjärjestyksen suuntaviivapäätöksessään vuodelta 1996. TEN-verkkoon kuuluvat hankkeet tulisi saada valmiiksi vuoteen 2010 mennessä. Jäsenmaat vastaavat itse hankkeiden ajoituksesta ja käytännön toteutuksesta. Suuntaviivapäätökseen liittyy lista 14 TEN-verkon prioriteettiprojektista. Suomessa listalla on Ruotsin ja Norjan kanssa yhdessä toteutettava Pohjolan kolmio.

TEN-verkon kehittämishankkeisiin on jäsenmaiden oman rahoituksen lisäksi mahdollista saada rahoitusta EU:n talousarvion TEN-määrärahasta, EU:n koheesiorahastosta sekä Euroopan aluekehitysrahastosta. Lainaa investointeihin voi lisäksi saada Euroopan investointirahastosta ja Euroopan investointipankilta. Tukimuotoja ovat suora tuki rakentamiseen, suunnittelutuki ja korkotuki. Suomi sai v. 1995—2001 liikenneinvestointeihin TEN-tukea yhteensä n. 100 milj. €.

Suomeen on saatu lähes yksinomaan TEN-tukea, sillä koheesiorahaa voivat saada vain muutamat EU-maat (Irlanti, Espanja, Portugali, Kreikka). Aluekehitysrahaston varoja on saatu pienempiin paikallisiin liikenneväylähankkeisiin.

EU:n jäsenenä Suomi on mukana EU:n liikennepolitiikassa, jonka periaatteet komissio on esittänyt ns. liikennepolitiikan valkoisessa kirjassa. Se on komission arvio eurooppalaisen liikenteen tulevaisuudesta ja tavoitteista. Suurimmat liikenteeseen liittyvät ongelmat EU:n alueella ovat tie- ja rautatieliikenteen ruuhkat. Komission yhtenä tavoitteena on murtaa taloudellisen kasvun ja liikenteen määrän riippuvuus. Keinoksi se esittää liikenteen hinnoittelun uudistamista sekä muiden liikennemuotojen kuin tieliikenteen edistämistä ja tehokkuuden parantamista.

EU:n vaikutus tienpitoa koskeviin säännöksiin on välillistä. Tielainsäädäntö on kansallista lainsäädäntöä, jonka sisällöstä kukin valtio päättää kansallisten erityistarpeiden mukaisesti. Kuitenkin EU-säännökset esim. ajoneuvojen suurimmista ulottuvuuksista ja painoista vaikuttavat välittömästi tienpitoon.

EU-hankkeiden kansallisen rahoitusosuuden budjetointimenettelyä on muutettu vuodesta 2003 alkaen siten, että hallinnonalan rahoitus varataan kokonaisuudessaan liikenne- ja viestintäministeriön koontimomentille (31.99.62).

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kansallinen vastinraha maksettiin aiemmin momenteilta 31.24.21, 31.40.21 ja 31.30.21. Momenttien määrärahat olivat kaksivuotisia siirtomäärärahoja.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Tielaitoksen jako Tiehallintoon ja Tieliikelaitokseen toteutettiin vuoden 2000 lisätalousarviossa. Uusi perustuslaki oli juuri tullut voimaan, ja siinä lisätalousarvion antamisen mahdollisuutta oli hallitusmuotoon verrattuna muutettu. Aiempi peruste lisätalousarvion välttämättömästä tarpeesta lievennettiin tuolloin perusteltuun tarpeeseen. Näin lisätalousarvion käyttö oli kyseisen organisaatiomuutoksen toteuttamiseksi mahdollista. Menettelyä voidaan tästä huolimatta arvostella. Tämän suuruusluokan organisaatiomuutokset tulisi tehdä suurempien kokonaisuuksien yhteydessä eli valtion varsinaisen talousarvion käsittelyssä.

Eduskunta on tuntenut huolta tieverkon pääomaarvon säilyttämisestä, maan tasapuolisen liikenteellisen kehityksen turvaamisesta sekä liikenneturvallisuuden parantamisesta. Myös maan eri osissa sijaitsevien

työpaikkojen säilyttäminen edellyttää tieverkolta hyvää kuntoa. Tiepiirikohtaisessa tarkastelussa havaitut vaihtelut vuosien 1998—2002 määrärahojen jaossa ovat valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan olleet huomattavat. Tämän johdosta on syytä painottaa, että tiehankkeista päätettäessä ja määrärahojen jaossa tiepiireittäin on tasapuolisesti huomioitava alueelliset kunnossapito- ja kehittämistarpeet koko maassa.

Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän raportissa (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 3/2003) on todettu, että perustienpidon määrärahan tulisi olla 10—15 % nykyistä suurempi, eli nousta nykyisestä 600 milj. €:sta n. 665 milj. €:oon. Uusimmassa Tiehallinnon Tiefakta 2003 -julkaisussa on taasen todettu, että kestävän tienpidon näkökulmasta perustienpidon rahoituksen tulisi olla runsaan 700 milj. €:n tasolla.

Liikenneväylien ylläpitämistä ja kehittämistä pohtimaan on asetettu ministerityöryhmä. Työryhmän on pysyttävä valtioneuvoston 22.5.2003 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle osoittamien määrärahakehysten rajoissa. Jos työryhmän työnä on vain asettaa tärkeysjärjestykseen eri hankkeet, voi kehysten asettamat rajoitukset ymmärtää.

Valtiontilintarkastajien mielestä tieinvestointien lisäämisen kautta voitaisiin vaikuttaa myös taloudelliseen kasvuun, joten investointien lisääminen olisi tästäkin syystä perusteltua. Tämän mahdollistamiseksi olisi edelleen selvitettävä uusien rahoituslähteiden ja vaihtoehtoisten rahoitusmuotojen käyttöönottoa.

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) on aiheuttanut Tiehallinnon ja kuntien kesken jonkin verran keskustelua siitä, onko valtion pyrkimys siirtää paikallisteiden hoito kunnille. Valtiontilintarkastajien mielestä tässä vaiheessa on vaikea sanoa, mitkä ovat uuden lainsäädännön vaikutukset kunnille tai Tiehallinnolle. Vasta vuoden 2010 jälkeen nähtäneen todellinen tilanne. Tiehallinnon ja kuntien tulee jatkaa keskusteluja asiasta, jotta väärinkäsityksiltä vältyttäisiin.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että suuretkin tiehankkeet voivat viivästyä monenlaisten valitusten takia. Kun suurissa hankkeissa on mahdollista valittaa hyvin monessa kohdin hanketta, valitusten avulla voidaan viivyttää hanketta vuosikausia. Valitusten tekomahdollisuuksia ei pidä kuitenkaan rajoittaa. Valittamisen pitää sinällänsä olla helppoa. Ratkaisu on löydettävä valitusten nopeamman käsittelyn kautta esim. lyhentämällä lausuntojen antamisaikoja. KHO:ssa lausuntojen antamiselle annettu aika on enimmilläänkin viisi viikkoa. Kun asia kuitenkin kulkee usein eri viranomaisten tai tuomioistuimien kautta, jossa se aina viipyy lausuntojen antamiselle varatun määräajan vuoksi, lopullisen ratkaisun saaminen kestää pitkään. Valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiota tähän epäkohtaan. Asiantilaan tulee saada korjaus. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee yhdessä oikeusministeriön kanssa selvittää asiaan liittyvät ongelmat ja pyrkiä ratkaisemaan ne.

Suomen ja Venäjän välisen maantieliikenteen ongelmat

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin kertomuksessaan vuodelta 1996 (s. 53—57) ulkoasiainministeriön hallinnonalan kohdalla käsitelleet Venäjän kanssa solmittavia sopimuksia. Kertomuksessa käsiteltiin tuolloin sopimusneuvotteluihin liittyviä yleisiä ongelmia, Inarinjärven säännöstelyä koskevia kansainvälisiä sopimuksia, Viipurin väylämaksuja koskevia neuvotteluja, TIR-kuljetuksia koskevan sopimuksen noudattamista Suomen ja Venäjän välillä sekä Venäjän rajavartioston suunnitelmaa asiapapereiden käsittelymaksun perimisestä suomalaisilta.

Kannanotossaan valtiontilintarkastajat totesivat tuolloin, että suurimmat ongelmat Venäjän kanssa liittyvät liikenteeseen ja erityisesti maantieliikenteeseen. Ehkä syynä tähän on se, että vastapuolella on nähty, että näihin liittyvillä maksuilla on voitu helposti kerätä huomattavia tuloja. Samalla on pyritty parantamaan oman kuljetussektorin kilpailukykyä. Suomen aloitteesta on Venäjän viranomaisten kanssa käyty lukuisia neuvotteluja. Ne eivät ole kuitenkaan tuottaneet suomalaista osapuolta tyydyttäviä tuloksia.

Tässä kertomuksessa on käsittelyyn otettu Suomen ja Venäjän väliseen liikenteeseen liittyvät ongelmat, joita esiintyi erityisen runsaasti v. 2002. Kertomuksessa on käsitelty seuraavia aiheita: kul-

jetuksia ja liikennöintiä koskevat sopimukset, kuljetusyritysten markkinaosuudet, neuvottelujen ilmapiiri, liikenne- ja viestintäministeriön näkemys tilanteesta, puukuljetuksia koskeva sopimus, TIR-sopimus sekä liikenne- ja viestintäministeriön työryhmän (B11/2000) ehdotukset.

Suomalaisten ja venäläisten kuljetusyritysten markkinaosuudet olivat aina vuoteen 1998 suunnilleen tasapainossa, mutta myöhemmin suomalaisten osuus on pienentynyt. Perussyynä tähän on ollut Venäjän viranomaisten suomalaisia syrjivät toimenpiteet rajanylityksissä, tullauksissa sekä erilaisissa lupamenettelyissä. Venäjän kanssa sovittujen asioiden noudattamisessa ja valvonnassa on edelleenkin ongelmia, eikä tilanne liene tällä hetkellä sen parempi kuin vuoden 1996 kertomusta valmisteltaessa.

Kansainvälisten sopimusten jako osapuolien perusteella

Kansainväliset sopimukset on tapana jakaa kahteen ryhmään: kahta valtiota näiden keskinäisissä suhteissa sitoviin ns. bilateraalisiin sopimuksiin sekä kahta useamman valtion keskeisiin eli multilateraalisiin yleissopimuksiin. Niitä yleissopimuksia, joiden osapuolina ovat kaikki tai ainakin melkein kaikki maailman valtiot, kutsutaan universaaleiksi.

Yleissopimuksissa valtiot tavallisesti sopivat toisiaan sitovista yleisistä käyttäytymissäännöistä keskinäisissä suhteissaan. Tässä mielessä yleissopimukset muistuttavat jossain määrin valtion sisäistä lainsäädäntöä. On kuitenkin muistettava, että kaikki kansainväliset yleissopimukset edellyttävät, että valtio on nimenomaisella toimella (mm. ratifioinnilla tai hyväksynnällä) tullut yleissopimuksen sitomaksi.

Kahdenväliset sopimukset ovat valtioiden välisten neuvottelujen tulos. Tavallisesti sopimuksen tekemisestä kiinnostunut valtio ottaa diplomaattiteitse yhteyttä sen valtion diplomaattiedustajaan, jonka kanssa tahtoo tehdä sopimuksen. Kun alustavaan epäviralliseen yhteisymmärrykseen sopimuksen tarpeellisuudesta on päästy, kumpikin valtio asettaa neuvotteluvaltuuskunnat. Kun neuvottelijat ovat päässeet yksimielisyyteen sopimuksen säännöksistä, sopimus varustetaan neuvottelijoiden nimikirjaimilla (parafoidaan), ja teksti toimitetaan sopijavaltioiden ulkoasiainhallinnon tutkittavaksi. Jos neuvottelijoiden päättämä teksti hyväksytään, kumpikin valtio allekirjoittaa sopimuksen. Tavallisesti sopimus ei vielä allekirjoitettunakaan sido, sillä allekirjoittamisen jälkeen sopimustekstiä käsitellään vielä kerran. Käsittelijä on usein kansanedustuslaitos, ja kun parlamentti on hyväksynyt sopimuksen, se ratifioidaan, esim. Suomessa tasavallan presidentin päätöksellä. Vasta ratifioitu sopimus sitoo valtiota.

Valtiosopimuksia sovellettaessa niitä joudutaan tulkitsemaan. Tulkinnantarve voi huomattavasti vaihdella. Sopimuksen säännökset voivat yksiselitteisesti kattaa kohteensa, jolloin tulkintaongelmia ei synny. Sopimusta voidaan kuitenkin joutua soveltamaan olosuhteissa, joissa tarjolla on erilaisia tulkintavaihtoehtoja.

Oikeaa tulkintaa etsittäessä osapuolten näkemykset voivat poiketa toisistaan, ja mahdollisessa selvittelymenettelyssä voidaan päätyä esitetyistä tulkinnoista eroavaankin ratkaisuun.

Venäjän kanssa kansainvälisestä maantieliikenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Hallituksen esitys Venäjän kanssa kansainvälisestä maantieliikenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 30/1997 vp) annettiin eduskunnalle 26.3.1997. Esitykseen sisältyi lakiehdotus Venäjän kanssa kansainvälisestä maantieliikenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä kansainvälisestä tieliikenteestä.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvattiin lyhyesti ehdotettujen muutosten syitä.

Neuvostoliiton hajottua ja Venäjän federaation perustamisen jälkeen sekä Suomen ja Venäjän välisessä tieliikenteessä esiintyneiden ongelmien vuoksi oli osoittautunut tarpeelliseksi tehdä maantieliikennesopimus Suomen ja Venäjän välille. Sopimus ei sisältänyt suuria muutoksia Suomen ja Neuvostoliiton väliseen kansainvälistä autoliikennettä koskevaan sopimukseen (SopS 19/1969).

Sopimuksella oli tarkoitus järjestää suomalaisten liikenteenharjoittajien maantiekuljetukset samaan tapaan kuin muidenkin Euroopan unionin ulkopuolisten Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden kanssa. Suomella on samankaltaiset sopimukset mm. Puolan (SopS 18/1970), Romanian (SopS 55/1968) ja Unkarin (SopS 26/1968) kanssa. Ukrainan kanssa vastaavanlainen sopimus allekirjoitettiin v. 1995 ja Kazakstanin kanssa v. 1996.

Neuvottelut kansainvälistä maantieliikennettä koskevasta sopimuksesta Suomen ja Venäjän välillä käytiin Helsingissä ja Moskovassa v. 1993 ja 1994. Sopimus allekirjoitettiin Helsingissä v. 1995.

Sopimuksen määräykset tarjoavat hallituksen esityksen mukaan molempien valtioiden kuljetusyrittäjille vastavuoroisen vapauden kuljetuselinkeinon harjoittamiseen valtioiden välisissä ja niistä

kolmanteen valtioon tapahtuvissa maantiekuljetuksissa. Sopimuksella luodaan myös järjestyneet menettelytavat maantiekuljetuksia haittaavien esteiden käsittelemiselle valtioiden viranomaisten välillä. Lisäksi sopimuksessa sovitaan valtioiden omien säädösten ja kansainvälisten sopimusten noudattamisesta.

Sopimuksen keskeisenä periaatteena on kuljetuslupajärjestelmä maiden välisissä linja-auto- ja kuorma-autokuljetuksissa.

Sopimusta koskevassa eduskunnan lähetekeskustelussa 3.4.1997 käytettiin kolme puheenvuoroa. Yksi kansanedustaja kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esitys, joka sisälsi 23 artiklaa alakohtineen käsittävän sopimuksen sekä siihen liittyvän pöytäkirjan, puuttui monin tavoin Suomen ja Venäjän välisen liikenteen järjestämiseen, aina siinä määrin, että se sisälsi liikennesäännöt, ajokorttiasiat ja ajoneuvomääräyksiä, tullimääräyksiä sekä viisumiasioihin liittyviä asioita ja jopa ajojärjestyksiä rajanylityksissä. Silti sanallakaan näissä artikloissa tai pöytäkirjassa ei puhujan mielestä puututtu turvallisuuteen, joka on ollut melko ongelmallinen asia suomalaisille kuljettajille Pietarissa, Moskovassa ja Karjalassa. Edustaja toivoikin, että valiokuntakäsittelyssä myös tämä näkökulma tuotaisiin mukaan sopimukseen.

Myös kahdessa muussa puheenvuorossa korostettiin liikenteen turvallisuuden tärkeyttä. Toisessa näistä kiinnitettiin huomiota siihen, että rekkaliikenteessä Suomen ja Venäjän välillä on ollut paljon ongelmia. Edustaja totesi, että jos nykyisille epäkohdille ei tehdä mitään, Suomen ja Venäjän välinen rekkaliikenne joutuu suuriin ongelmiin tai alkaa jopa vähitellen tyrehtyä.

Eduskunnassa asian ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä 13.5.1997 ei käytetty yhtään puheenvuoroa. Kolmannessa käsittelyssä 16.5.1997 käytettiin kaikkiaan 7 puheenvuoroa. Yksi edustaja totesi, että liikennevaliokunnan olisi pitänyt tässä yhteydessä ryhtyä laajempaan kuulemiseen ja keskustelemaan niistä ongelmista, joita mm. rajanylityksissä oli havaittu. Puhuja totesi edelleen: ”Olisi erittäin huolestuttavaa, jos Suomesta lähtisi laajasti viesti maailmalle, että meidän ja Venäjän välinen raja on täysin mahdoton ja täysin toimimaton, koska se helposti vaarantaisi meidän gateway-asemapyrkimyksemme, joihin paljon pyrimme vaikuttamaan ja luomaan meistä kuvaa eri puolille Eurooppaan hyvänä yhteysväylänä Venäjälle Suomen kautta. Sen vuoksi on mielestäni tähän asiaan suhteuduttava erittäin suurella maltilla.”

Kaikkiaan eduskunnassa käydystä keskustelusta käy ilmi, että Suomen ja Venäjän väliseen liikennöintiin liittyvistä ongelmista oltiin tietoisia ja toivottiin, että hallitus aktiivisesti pyrkisi ratkaisemaan esiin tulleita ongelmia.

Laki Venäjän kanssa kansainvälisestä maantieliikenteestä tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä vahvistettiin 8.8.1997 ja se tuli voimaan 1.8.2001 (682/2001, SopS 55/2001). Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä kansainvälisestä tieliikenteestä tuli voimaan samana päivänä (683/2001, SopS 56/2001).

Käytännössä sopimuksen soveltamisen keskeisin ongelma liittyy sen 13 artiklaan. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan Venäjä tulkitsee erityisesti tienkäyttöön liittyvien maksujen perintää yksipuolisesti. Koska sopimus kuitenkin perustuu vastavuoroisuuteen ja tasapuolisen kohtelun periaatteeseen, on Suomen ollut pakko ottaa käyttöön maksulliset ylipaino- ja ylimittaluvut.

Sopimuksen 13 artiklassa nimenomaan todetaan, että henkilö- ja tavaraliikenne, jota harjoitetaan toisen sopimuspuolen alueella tämän sopimuksen nojalla, sekä moottoriajoneuvot, jotka suorittavat tällaisia kuljetuksia, ovat vastavuoroisuuden perusteella vapaat tämän sopimuksen tarkoittamiin lupiin ja teiden käyttöön liittyvistä veroista ja maksuista sekä veroista ja maksuista, jotka määrätään erikseen kullekin kuljetukselle.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan suomalaisten kuljetusyritysten vaikeudet johtuvat osittain Venäjän viranomaisten mielivaltaisista toimenpiteistä ja osittain Venäjän lainsäädännön, kuten tullilainsäädännön, monimutkaisuudesta ja Venäjän harmaan talouden tarpeista. Erilaisilla laittomilla ja laillisilla maksuilla kompensoidaan joko maksamattomia tai liian pieniä palkkoja. Tyypillisiä laittomia maksuja ovat liikennemiliisin olemattomista rikkeistä vaatimat maksut tai tullin vaatimat kohtuuttomat pysäköintimaksut, kun ajoneuvo takavarikoidaan ilman syytä.

Neuvotteluihin liittyvät yleiset ongelmat

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 1996 (s. 54) esitettiin ulkoasiainministeriön arvioita käydyistä neuvotteluista Venäjän kanssa. Jäljempänä on esitetty liikenne- ja viestintäministeriön v. 2003 esittämiä käsityksiä neuvotteluista. Ministeriöiden mielipiteitä vertaamalla voidaan kuvata sitä neuvottelujen kulun muutosta, mikä 1990-luvun puolivälistä tähän hetkeen mennessä on tapahtunut. Eroja saattaa tietysti olla myös ulkoasiainministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön neuvottelujen laadussa. Liikenne- ja viestintäministeriö ei tee sellaisia sopimuksia, jotka edellyttäisivät Venä-

jän parlamentin hyväksymistä. Ulkoasiainministeriöllä on sen sijaan kokemusta myös tällaisista sopimuksista.

Ulkoasiainministeriön käymissä neuvotteluissa venäläisiä osapuolia on yleensä useita. Liikenne- ja viestintäministeriö neuvottelee yleensä sopimuksensa vain yhden venäläisen viranomaisen kanssa. Tällä selittynee liikenne- ja viestintäministeriön antama kuva neuvottelujen paremmasta sujumisesta. Ulkoasiainministeriön johtamien neuvottelujen kohteina olevien sopimusten merkitys saattaa kuitenkin olla laajempi kuin liikenne- ja viestintäministeriön käymissä neuvotteluissa, ja tämän vuoksi neuvottelut pitkittyvät ja vaikeutuvat.

Venäjän kanssa käytävät neuvottelut poikkeavat ulkoasiainministeriön antaman selvityksen mukaan muiden maiden kanssa käytävistä neuvotteluista pitkähkön kestoaikansa vuoksi. Myös tapaamismääräykset saattavat vastaosapuolen pyynnöstä muuttua lyhyenkin ajan kuluessa. On havaittavissa, että korkean tason vierailujen lähestyminen nopeuttaa neuvottelujen kulkua. Toisaalta pitkät neuvottelutauot ovat tavanomaisia. Kieliongelmia ei kahdenvälisissä neuvotteluissa Venäjän kanssa ole, sillä käytössä on tulkki (suomalaisilla aina, venäläisillä vaihtelevasti).

Kahdenvälisten sopimusten valmistelu Venäjän kanssa ei ulkoasiainministeriön mielestä yleensä poikkea muiden kahdenvälisten sopimusten valmistelusta. Neuvotteluihin valmistautuminen, tavoitteiden asettaminen ja sopimusluonnoksen laatiminen tapahtuvat tiiviissä yhteistyössä niiden viranomaisten kanssa, joiden toimialaan kuuluvia kysymyksiä sopimushankkeeseen sisältyy. Näiden viranomaisten edustajat myös osallistuvat neuvotteluihin. Viime vuosina Venäjän kanssa käytyjen sopimusneuvottelujen aloittamista on toisinaan viivyttänyt oikean vastapuolen löytyminen, koska maan useita viranomaisia on organisoitu uudelleen ja niiden toimivaltasuhteet ovat toistuvasti muuttuneet.

Neuvotteluiden kestoaika vaihtelee ulkoasiainministeriön mukaan eri sopimusten osalta huomattavasti. Selkeästi yhden viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa neuvottelut voivat sujua nopeasti, mikäli molempien osapuolten tavoitteet ovat samansuuntaiset. Tällöin neuvottelut voidaan saada päätökseen yhden tapaamisen aikana. Neuvottelut voivat pitkittyä, kun niissä sovittavat asiat ovat riippuvaisia useiden Venäjän viranomaisten kannanotoista.

Venäjän kanssa tehtävien sopimusten erityispiirteet tulevat esiin sopimusten voimaansaattamis- ja soveltamisvaiheessa. Valtiosopimusten voimaansaattaminen edellyttää Venäjän lainsäädännön mukaan lähes poikkeuksetta parlamentin myötävaikutusta. Se suhtautuu uusiin sopimushankkeisiin usein jarruttavasti, ja voimaansaattamisvaihe voi kestää vuosia. Sopimusten täytäntöönpanoa vaikeuttaa ulkoasiainministeriön mielestä toisinaan maan eri viranomaisten välisen koordinaation, tiedonkulun ja sopimusten noudattamisen valvonnan puute.

Ulkoasiainministeriön kesällä 2003 valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan tilanne ei ole olennaisesti muuttunut valtiontilintarkastajain vuoden 1996 kertomuksessa kuvatusta. Senhetkinen arvio vastaa ministeriön mielestä keskeisiltä osin myös tämänhetkistä arviota.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan Venäjän viranomaisten kanssa käytävät neuvottelut sujuvat sinänsä hyvin, asiallisessa ja ystävällisessä hengessä, mutta keskeisissä ongelmissa esiintyy tiukkaa oman asian puolesta toimimista. EU-maiden kesken ei enää vastaavia neuvotteluja käydä, mutta ennen Suomen EU-jäsenyyttä vastaavanlaisia vaikeuksia oli mm. Italian kanssa.

Neuvottelut kestävät yleensä pari päivää riippuen asiakysymyksistä. Pääsääntöisesti neuvottelut käydään tulkin välityksellä, joskus niitä on käyty jopa englanniksi. Oikea ja toimivaltainen osapuoli löytyy aina. Venäjän liikennehallinnon neuvottelijat vaihtuvat melko usein, mikä vaikeuttaa suhteiden luomista, mutta tällä hetkellä tilanne on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tyydyttävä.

Tullihallitus on samaa mieltä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Venäjän vanhentunut tullilainsäädäntö, joka tosin uudistuu kokonaan vuoden 2004 alussa, sekä tulli- ja muiden rajaviranomaisten puutteellinen ammattitaito ja ajoittainen mielivalta ovat aiheuttaneet ylimääräistä hallintobyrokratiaa, logistisia ongelmia, ajanmenetystä ja ylimääräisiä kustannuksia venäläisten viranomaistoimien kohteeksi joutuneille suomalaisille viejäyrityksille, huolitsijoille ja kuljetusyrityksille. Ongelmatilanteissa venäjän kieltä taitamattomat rekankuljettajat joutuvat usein huonompaan asemaan kuin venäläiset kuljettajat, koska heidän on lähes mahdotonta neuvotella syntyneestä ongelmatilanteesta venäläisen virkamiehen kanssa.

TIR-kuljetuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen noudattamisessa Suomen ja Venäjän välillä keskustelua on aiheuttanut myös se, että Venäjän tulliviranomaiset tulkitsevat TIR-sopimuksen artikloja (mm. 5, 23 ja 46) tullikomitean antamien määräysten (prikaasien) mukaan. Jotkut TIR-prikaasit ovat vain Venäjän tullin sisäisiä määräyksiä, esim. riskitavaroiksi luokiteltavien kauttakuljetus

Venäjän läpi. Venäjän kauttakuljetuksissa on esiintynyt yksittäisiä räikeitä mielivaltaisia tilanteita, joista suomalaiselle viejälle, huolitsijalle tai kuljetusyritykselle on syntynyt kohtuuttomia lisäkustannuksia ja viivytyksiä.

Puunkuljetuksiin liittyvät ongelmat

Venäjän lainsäädännön mukaisesti ajoneuvoyhdistelmän suurin sallittu kokonaismassa on 38 tonnia ja vetävän akselin massa enintään 10 tonnia. Maantieliikenneneuvotteluissa on kuitenkin sovittu, että näistä arvoista voidaan poiketa ao. viranomaisten myöntämillä maksullisilla ylipaino- ja ylimittaluvilla. Menettely mahdollisti vastavuoroisesti jopa 60 tonnin painoisten yhdistelmien käytön. Vuonna 2001 Venäjä ilmoitti sallivansa poikkeusluvalla yli 38-tonniset kuljetukset ainoastaan 44 tonniin saakka. Pääministereiden neuvottelujen jälkeen liikenneministeriöt sopivat 14.8.2001, että kuljetukset enintään 42 tonniin saakka sallitaan ilman erikoislupaa sillä ehdolla, ettei kansallisia määräyksiä ylitetä. Erikoisluvalla sallittiin enintään 44-tonniset kuljetukset. Puutavarakuljetukset (enintään 55 tn) sallittiin erikoisluvilla 1.8.2002 saakka.

Neuvotteluissa 3.—4.9.2002 Venäjän liikenneministeriö ilmoitti, että puunkuljetukset yli 44 tonnin painoisilla ajoneuvoyhdistelmillä ovat loppuneet. Neuvottelujen tuloksena sovittiin kuitenkin, että Karjalan tasavallan ja Murmanskin alueen tekemien ehdotusten mukaisesti puukuljetukset (enintään 55 tn) sallitaan tiettyjen rajanylityspaikkojen kautta määrätyillä reiteillä federaation ulkopuolisella tieverkolla. Syksyn aikana saatiin käyttöön Viipurin ja Leningradin alueella myös osa federaation tieverkkoa. Puunkuljetuksia koskevat järjestelyt ovat voimassa 1.9.2003 saakka.

Venäjä päättää itse kansallisista massa- ja mittanormeista, eikä sillä ole mitään velvoitetta sallia suomalaisille korkeampia normeja. Mikään muukaan maa ei päästä alueelleen ajoneuvoja, jotka ylittävät maan omat normit.

Suomi on jarruttanut Venäjän esittämää lupakiintiöiden kasvattamista suomalaisten markkinaosuuksien turvaamiseksi, mutta tässä on jouduttu antamaan hieman periksi suomalaisten puunkuljetustarpeiden vuoksi. Kahdenkeskinen lupakiintiö vuodelle 2003 on 180 000 lupaa. Suomen Kuormaautoliiton mukaan venäläiset ovat esittäneet tarvitsevansa 200 000 lupaa.

Ylipaino- ja ylimittaluvat Venäjällä myöntää Venäjän tielaitos ja Suomessa Ajoneuvohallintokeskus. Toimitusajat ovat samanpituiset ja hinnat vastaavat suunnilleen toisiaan. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Suomi tarkentaa lupien myöntämismenettelyä syksystä 2003 lähtien. Ajoneuvohallintokeskus myönsi v. 2002 ylipaino- ja ylimittalupia Venäjälle rekisteröidyille yhdistelmäajoneuvoille n. 22 000 kpl. Vuoden 2003 elokuuhun mennessä lupia oli myönnetty 19 000. Yksi lupa maksaa 118 € yhtä kuljetusta kohti. Vuoden 2002 aikana suomalaisille myönnettiin Venäjälle tehtäviin kuljetuksia varten 16 000—17 000 lupaa ja vuoden 2003 elokuuhun mennessä 10 000 lupaa.

Ministeriön mukaan sallitut puunkuljetusreitit vastaavat pääpiirteissään suomalaisten liikenteenharjoittajien ja metsäteollisuuden toiveita. Kuten edellä on todettu, puutavarakuljetukset yli 44-tonnisilla ajoneuvoyhdistelmillä päättyvät 1.9.2003, jollei toisin sovita. Sopimuksen irtisanomisesta ei liikenne- ja viestintäministeriön mielestä voida puhua, koska ylipainokysymykset Venäjällä ovat sen itsensä päätettävissä.

Kappaletavaraliikenteestä erityisesti konttiliikenne on pitkälti venäläisten hallussa mutta arvokkaammat kuormat suomalaisten. Konttiliikenteessä hintataso on niin matala, etteivät suomalaiset pysty siinä kilpailemaan. Suomalaisten markkinaosuuden lasku alkoi jo paljon ennen puunkuljetusten painorajoituksia. Venäjällä on erilaisia käsityksiä Suomen transitoasemasta sen jälkeen, kun heidän satamansa Suomenlahdella ovat valmistuneet.

Ongelmat ovat jatkuneet myös vuoden 2002 jälkeen. Kesäkuussa 2003 kävi ilmi, että puun kuljetus Venäjältä Suomeen kesän aikana oli epävarmaa, sillä maat eivät päässeet sopuun puunkuljetusreiteistä Venäjällä. Sen sijaan talvikuljetuksista sopu löytyi, ja suomalaiset 55-tonniset rekat pääsevät ajamaan talvella 2003—04 samoja reittejä kuin aiemmin. Kesäajan puunkuljetukset ovat suomalaisille ongelma, sillä raskaille autoille luvallisia reittejä ei Venäjällä juuri ole.

Keväällä 2003 kävi ilmi myös, ettei venäläisillä kuorma- ja linja-autoilla ole ollut kansainvälisessä liikenteessä vaadittavia katsastustodistuksia. Kansainvälinen sopimus, jonka Venäjäkin on allekirjoittanut, on vuodelta 1997. Suomen viranomaiset kuitenkin päästävät Suomeen venäläiset autot, vaikkei niillä ole vaadittavia katsastustodistuksia. Liikenneministeriön mukaan tämä perustuu katsastustodistusjärjestelmässä mukana olevien maiden yksimieliseen päätökseen, koska ainoastaan Suomella ja Virolla oli valmiudet vaatimusten toteuttamiseen 27.1.2003 alkaen. Ministeriön mukaan näitä vaatimuksia aletaan valvoa vuoden 2004 alusta.

TIR-kuljetuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen noudattaminen Suomen ja Venäjän välillä

Kansainvälinen TIR-Carnet-järjestelmä helpottaa tullimuodollisuuksia ja siten nopeuttaa kuljetuksia ja lyhentää kuljettajien työaikaa. Järjestely perustuu YK:n tulliyleissopimukseen (SopS 41/1978), joka on ollut voimassa jo yli 20 vuotta. Sopimuksessa on mukana 68 maata. Sopimusmuutoksista päättää Genevessä kokoontuva sopimusvaltioiden muodostama hallinnollinen komitea.

Yhdistyneet kansakunnat on siirtänyt järjestelmän hallinnoinnin Kansainväliselle maantiekuljetusliitolle IRU:lle ja se edelleen kansallisille jäsenyhdistyksilleen. Näin siis tulli- ja verovelkojen vakuuksien hallinto on uskottu IRU:lle. Tämän asian merkitystä on selvitetty jäljempänä.

Suomessa TIR-kuljetusasiakirjoja ja tullitakuita myöntää Suomen Kuorma-autoliitto ry, SKAL. TIR-Carnet-asiakirjavihkot mahdollistavat vihkoon merkittyjen tavaroiden kuljettamisen sinetöidyssä tavaratilassa suoraan lähtötullista määrätulliin, esim. Helsingistä Moskovaan, vaikka useiden valtioiden läpi. Vuonna 2002 yli 90 % Suomen ja Venäjän välisestä kuorma-autoliikenteestä käytti TIR-menettelyä.

Tullihallituksen käsityksen mukaan TIR-järjestelmän haavoittuvuuden ongelma on siinä, että vain IRU ja sen jäsenjärjestöt voivat myöntää vakuuksia. Kansalliset tulliviranomaiset eivät suoraan voi käyttää vakuuksia maksamattomien verovelkojen kattamiseen. Vakuuden hyödyntäminen edellyttää aina takaajajärjestön myötävaikutusta tai oikeusprosessia. Tilanne poikkeaa olennaisesti EU:n alueella käytettävästä passitusjärjestelmästä, jossa tulli voi suoraan realisoida vakuuden maksamattomien verovelkojen kattamiseksi, jos viranomainen toteaa, että edellytykset ovat olemassa. Toki EU:n passitusjärjestelmässä myös vakuus on tulliviranomaisten hallinnoima, mutta se ei välttämättä ole toimivuuden kannalta keskeinen vaatimus.

TIR-Carnetia käyttävä kuljetusyritys on päävastuullinen TIR-kuljetuksen oikeasta suorittamisesta, tullimaksuista ja veroista kauttakulkumaiden ja määrämaan tulliviranomaisille sekä TIR-takuuketjulle sen jouduttua maksuvaatimusten kohteeksi. TIR-yleissopimuksen 8 artiklan mukaan ao. viranomaisten tulee mahdollisuuksien mukaan vaatia maksua korvausvelvolliselta ennen takaajayhdistykselle esitettävää vaatimusta. Suomessa SKAL on sitoutunut Tullihallituksen kanssa tehdyllä sopimuksella korvaamaan väärinkäytökset 50 000 Yhdysvaltain dollariin saakka.

Yleinen väärinkäsitys on, että tulli ei saisi avata rajalla TIR-kuormia. Oikeus tarkastukseen on aina, kun on syytä epäillä tullirikosta. Näin eivät Venäjän tullin tarkastukset sellaisenaan ole olleet vastoin sopimusta. Venäjän tullihan on perustellut tarkastuksia kaksoislaskutuksen estämisellä. Sopimuksen 5 artiklassa tarkastus nimenomaan sallitaan. Artiklan mukaan sinetöidyissä maantiekulkuneuvoissa, ajoneuvoyhdistelmissä tai konteissa TIR-menettelyn nojalla kuljetettavia tavaroita ei pääsääntöisesti saa tarkastaa välitullitoimipaikoissa.

Sopimuksen 23 artiklan mukaan tulliviranomaiset eivät saa muutoin kuin erityistapauksissa

— vaatia maantiekulkuneuvojen, ajoneuvoyhdistelmien tai konttien saattamista oman maansa alueella kuljetusliikkeiden kustannuksella

— vaatia maantiekulkuneuvojen, ajoneuvoyhdistelmien tai konttien sekä niiden lastien matkan aikana pidettävää tarkastusta.

Suomen ja Venäjän välisessä liikenteessä ongelmia on nimenomaan esiintynyt juuri näiden kahden (5 ja 23) artiklan soveltamisessa. Sekavuutta lisää myös se, että Venäjän tullilainsäädäntö poikkeaa EU-maiden tullilainsäädännöstä siinä, että Venäjällä tarkastukset tehdään valtion rajoilla. EU-maissa tarkastukset tehdään määräpaikan tullissa.

Ongelmalliseksi on myös osoittautunut sopimuksen 46 artikla. Sen mukaan yleissopimuksessa mainittujen tullitoimintojen yhteydessä suoritettavien tullipalvelujen tulee olla maksuttomia, ellei tällaisia palveluja suoriteta muina päivinä tai aikoina tai muissa paikoissa, kuin mitkä on määrätty tällaisia toimintoja varten.

Sopimuspuolten tulee sopimuksen mukaan myös mahdollisimman suuressa määrin helpottaa tällaisia tullitoimenpiteitä tullitoimipaikoissa olevien helposti pilaantuvien tavaroiden osalta.

Vuoden 1997 alussa Venäjä kuitenkin otti käyttöön ns. TIR-Carnet-tarkastusmaksut. Tämä käytäntö, joka edelleenkin jatkuu, on selkeästi vastoin sopimuksen 46 artiklaa.

Vuoden 2002 joulukuussa Suomen itärajan rekkaliikenteessä kohdattiin monenlaisia vaikeuksia, jotka johtuivat kahdesta seikasta: ajoneuvojen ylipainorajoja ja liikennelupia koskevista kiistoista sekä uhasta, että Venäjä suljetaan TIR-järjestelmän ulkopuolelle.

TIR-asiasta päästiin viime hetkessä sopuun. Kiistassa oli kyse siitä, että Venäjän tullin mukaan kansainvälisen maantiekuljetusjärjestön IRU:n piti korvata 60 milj. USD Venäjän tullikomitealle. IRU taas katsoi, ettei Venäjän tullikomitea toimi tehokkaasti tullirikosten ehkäisemiseksi vaan yrittää vain saada rahaa IRU:lta. Venäjään tullikomitea ja IRU tekivät asiasta sopimuksen. Se on salainen, eivätkä TIR-sopimuksen tehneet jäsenmaat saa sitä koske-

via tietoja. Tiedossa ei ole edes sitä, kuinka paljon IRU maksoi vaaditusta 60 milj. USD:sta.

Uhkana oli se, että Venäjä olisi suljettu TIR-järjestelmän ulkopuolelle. Tämä olisi pysäyttänyt kaupalliset maantiekuljetukset, koska muuta laajasti sovellettavissa olevaa menettelyä ei olisi ollut käytettävissä. Suomen ja Venäjän välisten maantiekuljetusten suurin epäkohta on se, että TIR-järjestelmälle ei ole olemassa korvaavia järjestelmiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön valtiontilintarkastajille keväällä 2003 antaman selvityksen mukaan TIR-sopimus on välttämätön Suomen ja Venäjän liikenteessä, koska n. 90 % kappaletavarakuljetuksista ajetaan TIR-asiakirjalla. Sopimusta noudatetaan melko hyvin, mutta joskus Venäjän tullin tarkastusinto saattaa olla vastoin TIR-sopimusta. Venäjä on perustellut tarkastuksiaan kaksoislaskutuksen estämisellä. Tulliviranomaiset tekevät eri hankkeiden puitteissa tiivistä yhteistyötä tullausmenettelyjen nopeuttamiseksi, mutta toistaiseksi ei ole saavutettu laajempaa läpimurtoa Venäjän tullin vastahakoisuuden vuoksi.

Tällä hetkellä Venäjä on mukana TIR-järjestelmässä IRU:n maksettua Venäjän saatavia. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä yleisesti ottaen koko TIR-järjestelmä pitäisi uudistaa, koska sen hallinnointi ei ole läpinäkyvää. Korvaavan järjestelmän luominen on kuitenkin hidasta. Suomen tulli on selvittänyt mahdollisuuksia kehittää varajärjestelmää kahdenkeskiseen liikenteeseen, mutta jos TIR-järjestelmä yhtäkkiä loppuisi, rajanylitykset hidastuisivat liikenne- ja viestintäministeriön mukaan huomattavasti.

Suomalaisten kuljetusyritysten markkinaosuuden kehitys

Suomalaisten kuljetusyritysten markkinaosuus vientikuljetuksista Suomesta Venäjälle on v. 2003 n. 15—17 % ja tuontikuljetuksista Venäjältä Suomeen n. 60 %. Kaikista kuljetuksista suomalaisten osuus on laskenut alle 40 %:n. Kuljetusluvat jaetaan sopimuksen mukaisesti niin, että kumpikin osapuoli saa yhtä suuren lupamäärän, mutta kuljetusten jakaantumisen määräävät markkinavoimat. Viime vuoden loppupuolella Suomi rajoitti lisälupien antamista Venäjälle, koska suomalaisilla kuljetusyrityksillä oli runsaasti käyttämättömiä lupia. Tilanne muuttui kuitenkin nopeasti Suomen kannalta varsin epäedulliseksi. Venäjän kauppaa käyvien yritysten tavarat juuttuivat varastoihin ja satamiin, ja osa transitoliikenteestä siirtyi Suomenlahden eteläpuolelle.

Suomalaisten ja venäläisten kuljetusyritysten markkinaosuudet olivat liikenne- ja viestintäministeriön mukaan aina vuoteen 1998 suunnilleen tasapainossa, mutta Venäjän taloudellisen romahduksen myötä venäläiset kuljetusyritykset valtasivat markkinoita kuljetusmäärien kasvun myötä. Suomalaisten markkinaosuuksien laskun syitä ovat ministeriön mielestä mm. Venäjän viranomaisten syrjivät toimenpiteet rajanylityksissä, tullauksissa sekä ylipaino- ja ylimittalupamenettelyssä. Tärkeä tekijä on kuljettajien alemmasta palkkatasosta ja polttoaineen halvemmista hinnoista aiheutuva alempi kustannustaso. Näiden kaikkien seurauksena osa suomalaisista kuljetusyrityksistä on siirtänyt joko koko tai osan kalustostaan Venäjän rekisteriin selviytyäkseen kilpailussa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä keväällä 2000 valmistuneessa toimenpideohjelmassa Suomen aseman hyödyntämiseksi Venäjän ulkomaankuljetusväylänä ja liiketoimintakeskuksena tehdään ehdotuksia mm. rajanylitysten ja hallintomenettelyjen kehittämiseksi (LVM:n mietintöjä ja muistioita B 11/2000).

Ohjelmassa mm. korostetaan, että Suomen viranomaisten on oltava jatkuvassa kanssakäymisessä venäläisten viranomaisten kanssa. Esimerkiksi suomalaisiin ajoneuvoihin kohdistunut ylimääräinen rahastus ja muut laittomuudet saatetaan jatkossakin Suomen liikenneministeriön tietoon, joka on yhteydessä Venäjän viranomaisiin.

Edelleen selvityksessä todetaan, että Venäjän liikenneministeriön alaisella liikennetarkastusvirastolla on rajalla tarkistuspisteitä, joissa katsotaan, että Venäjällä liikkuvilta ajoneuvoilta vaadittavat lukuisat dokumentit (mm. matka-, ylipaino- ja ylimittaluvut) ovat kunnossa. Ongelmana on se, että usein tarkastajan mielestä ajoneuvolta puuttuu jokin lupa, jolloin kuljettajan on maksettava hänelle voidakseen jatkaa matkaansa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä toimenpideohjelma on pääpiirteissään saanut myönteisen vastaanoton. Ohjelman eri ehdotukset ovat ministeriön mielestä edenneet, tosin vaihtelevasti.

Suomen Kuorma-autoliiton lausunto

Tämän kertomusosuuden valmisteluvaiheessa luonnoksesta hankittiin lausunnot Tullihallitukselta, ulkoasiainministeriöltä ja Suomen Kuorma-autoliitolta. Kahden ensiksi mainitun lausuntoihin on viitattu ko. kohdassa kertomusosuutta. Suomen Kuorma-autoliiton lausuntoa esitellään tässä hieman laajemmin. Myöhemmin kertomusosuudesta hankittiin myös liikenne- ja viestintäministeriön, Tiehallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen lausunnot.

Yleistä

Suomen ja Venäjän maantieliikenne perustuu kahdenkeskiseen sopimukseen. Sen mukaan molempien maiden kuljetusyrityksille tarjotaan vastavuoroisesti vapaus kuljetuselinkeinon harjoittamiseen valtioiden välisissä ja niistä kolmanteen valtioon tapahtuvissa maantiekuljetuksissa. Keskeisenä periaatteena on viranomaisten vuosittain sopima kuljetuslupakäytäntö.

Vastavuoroinen kohtelu ei ole Suomen Kuorma-autoliiton mielestä käytännössä toteutunut. Venäläisten viranomaisten toiminta on hankaloittanut kohtuuttomasti Venäjälle liikennöivien ulkomaisten kuljetusyritysten toimintamahdollisuuksia ja siten suojellut venäläisiä kuljetusyrityksiä kilpailulta.

Suomalaisviranomaiset eivät puolestaan ole ryhtyneet vastaavanlaisiin toimiin venäläisiä kohtaan. Venäläisyritykset ovat saaneet kohtuutonta kilpailuetua esim. käyttämällä kalustoa, joka ei tekniikaltaan täytä lainsäädäntömme vaatimuksia, ja liikennöimällä Suomessa ilman vaadittavaa ylimitta- ja ylimassalupaa. Valtiolta jää täten jatkuvasti saamatta lupatuloja.

Neuvotteluihin liittyvät ongelmat

Suomen Kuorma-autoliiton edustajat ovat osallistuneet asiantuntijoina maiden välisiin tieliikenneneuvotteluihin. Liiton asiantuntemusta on käytetty myös neuvotteluissa asetetuissa virkamiestyöryhmissä sekä asioita kotimaan viranomaisissa valmisteltaessa. Lisäksi liitto on neuvotellut monissa asioissa Venäjän kuljetusalan organisaatioiden kanssa.

Liiton mielestä kahdenkeskisten neuvottelujen heikkous on ollut sovittujen asioiden ”unohtaminen” ja tiedonkulun ontuminen neuvottelutuloksista käytännön toteutustasolle Venäjällä. Myös venäläisten korostunut omien etujen ajaminen ja suomalaisosapuolen perusteltujen näkemysten laiminlyöminen ovat liiton mielestä vaikeuttaneet tasapuolisten neuvottelutulosten saavuttamista.

Puunkuljetuksiin liittyvät ongelmat

Kertomusosuudessa todettujen epäkohtien lisäksi liitto korostaa seuraavia, kuljetusten tulevaisuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä, jotka koskevat puunkuljetusten lisäksi myös muita maantiekuljetuksia:

Vuodelle 2003 alustava kahdenkeskinen lupakiintiö on 180 000 kuljetuslupaa. Venäläisosapuoli on alustavasti esittänyt tarvitsevansa 200 000 lupaa. Vuonna 2002 venäläiset saivat eri yhteyksissä yhteensä n. 170 000 lupaa. Vaikka suomalaisyrityksiltä oli v. 2002 kiintiöstä käyttämättä kymmeniä tuhansia lupia, venäläisille myönnettiin lisää lupia. Kuljetukset olisi voitu hoitaa suomalaiskalustolla lupakiintiöiden rajoissa. Vastavuoroisuus ja lupatasapaino ei näin ollen toteutunut.

Tieliikenneneuvotteluissa 14.8.2003 sovittiin, että talvella 2003 Karjalan tasavallan ja Murmanskin alueella voidaan käyttää samoja reittejä puunkuljetukseen kuin v. 2002 ja että suomalaisilla 55 tonnin painoisilla rekoilla on lupa käyttää Leningradin alueella samoja puunkuljetusreittejä kuin talvella 2002.

Venäläisten kuljetusyritysten markkinaosuus Venäjältä Suomeen tulevista raakapuukuljetuksista on kasvanut nopeasti suomalaisyritysten joutuessa jatkuvasti kärsimään hitaasta rajanylityksestä, mielivaltaisista viranomaistoiminnoista ja lupabyrokratiasta. Nykykäytännön jatkuessa suomalaisautojen osuus tulee liiton käsityksen mukaan jatkuvasti vähenemään.

Venäläisyritykset tuovat raakapuuta Suomeen pääsääntöisesti joko 2- tai 3-akselisen vetoauton ja puoliperävaunun yhdistelmällä. Yleensä tällaisten ajoneuvoyhdistelmien yhdistelmämassa edellyttäisi Suomen Ajoneuvokeskuksen myöntämää ylimassalupaa. Vajavaisen valvonnan vuoksi venäläisyritykset eivät niitä kuitenkaan hae, jolloin kilpailun vääristymisen lisäksi myös lupatulot jäävät Suomelta saamatta.

TIR-kuljetuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen noudattaminen Suomen ja Venäjän välillä

Suomen Kuorma-autoliiton mielestä kertomusluonnoksesta saa sellaisen käsityksen, että TIR-järjestelmän hallinnointi olisi tuuliajoilla ja jätetty pelkästään Kansainvälisen Maantiekuljetusliiton (IRU) ja kansallisten kuorma-autoliittojen mielivallan varaan. Tämä ei liiton mielestä kuitenkaan pidä paikkaansa. Järjestelmää valvoo YK:n alainen Euroopan talouskomissio UN/ECE. YK:n ote järjestelmän valvonnassa on viime aikoina jopa tiukentunut.

Liitto korostaa, että Suomessa Tullihallitus valvoo TIR-järjestelmän toimintaa. Tullihallituksen ja kansallisen välittäjäjärjestön, Suomen Kuorma-autoliiton, valvonnalla karsitaan epäluotettavat yritykset pois TIR-käyttäjistä. Järjestelmää on tiukennettu, sillä TIR-tullitakuuasiakirjojen käyttäjäksi kuljetusyritys pääsee ainoastaan Tullihallituksen luvalla täyttäessään myös TIR-konvention ehdot ja asetettuaan taloudellisen vakuuden.

Nykykäytännön mukaisesti viranomaisen tehtävänä on tutkia, että yritys on sovelias käyttämään TIR-tullitakuuasiakirjoja. Tiukennettu liittymismenettely on ehkäissyt väärinkäytöksiä. Suomalaisilla kuljetusyrityksillä niitä ei ole juurikaan ollut.

TIR-tullitakuuasiakirjojen toimittaminen eli asiakirjojen jakelu kuljetusyrityksille hoidetaan IRU:n ja sen jäsenliittojen eli Suomessa Suomen Kuorma-autoliiton kautta. Järjestelmä on joustava ja kustannustehokas. Siinä noudatetaan tarkasti TIR-tulliyleissopimuksen määräyksiä ja järjestelmää hallinnoivan IRU:n ohjeita.

Jakelutehtävän ohella liitto toimii myös TIR-takaajajärjestönä, ja se takaa TIR-kuljetuksissa Suomen valtiolle mahdollisesti syntyvät tullivelat 50 000 Yhdysvaltain dollarin enimmäismäärään. Liiton takausvastuu on toteutunut vain muutaman kerran eli erittäin harvoin verrattuna Suomen kautta kulkevien TIR-kuljetusten kokonaismäärään. Tämä osoittaa liiton mielestä TIR-järjestelmän hallinnoinnin tehokkuuden Suomessa.

TIR-kuljetuksissa Venäjällä esiintyneet ongelmat eivät ole johtuneet järjestelmän hallinnointiin liittyvistä tekijöistä. Suurimpana syynä on ollut Venäjän viranomaisten TIR-yleissopimuksen vastainen toiminta. Esimerkiksi säännöllinen TIR-kuormien avaaminen Venäjän rajatullitoimipaikoissa on TIR-tulliyleissopimuksen vastainen. Sen mukaan rajatulli saa avata kuorman sinetit ja tutkia kuorman ainoastaan epäillessään perustellusti kuorman sisältävän salakuljetettua tavaraa. TIR-sinetöityä kuormatilaa ei saa avata satunnaisesti, kuten nykyisin on menetelty.

TIR-järjestelmän toiminta on vakiintunutta, eikä ongelmia ole juurikaan ollut muiden kuin Venäjän ja entisen Neuvostoliiton valtioiden kanssa. Ongelmien ilmaantuessa ne on kyetty ratkaisemaan nykyjärjestelmän puitteissa. Suomen Kuorma-autoliiton mielestä on tärkeää tuoda valtiollisella tasolla esiin se, että Venäjän tulee noudattaa nykyistä paremmin kansainvälisiä sopimuksia, joihin se on sitoutunut.

Liiton mielestä ei ole mitään perusteltua syytä tai tarvetta muuttaa kansainvälisten sopimusten ja sääntöjen mukaan YK:n alaisuudessa toimivan TIR-järjestelmän tehokkaasti toimivaa hallinnointikäytäntöä. Myöskään YK:n taholta ei ole esitetty järjestelmän toimintaan ja hallinnointiin liittyviä muutosvaatimuksia.

Suomen Kuorma-autoliiton mielestä Venäjän 1.1.2004 voimaan tuleva uusi tullilaki samoin kuin heinäkuussa 2002 voimaan tullut hallintorikkomuslaki, jota sovelletaan TIR-asioihin, helpottanevat tilannetta Venäjän maantieliikenteessä.

Suomalaisten kuljetusyritysten markkinaosuuden kehitys

Suomalaiset viranomaiset ovat liiton mielestä epäilemättä selvittäneet Venäjän liikenteen ongelmia sekä neuvotelleet ja laatineet toimenpideohjelmia ongelmien poistamiseksi. Valitettavasti venäläisosapuolen kilpailulta suojeleva toiminta kuitenkin jatkuu, eikä viranomaisten mielivalta suinkaan ole vähentynyt.

Rajanylitysten hitaus Venäjälle mentäessä, viranomaisten käyttämä maahan tulevien ajoneuvojen mielivaltainen kohtelu ja röyhkeä rahastus sekä erilaisiin lupiin liittyvä byrokratia ovat liiton mielestä pahimmat ongelmat Venäjällä. Esimerkiksi erään suomalaisen kuljetusliikkeen raportin mukaan yrityksen autojen rajanylitys Suomesta Venäjälle kesti keskimäärin 22 t seurantajaksolla 19.5—27.7.

Suomen Kuorma-autoliiton mukaan vastavuoroinen viranomaiskohtelu ei tarpeeksi hyvin toteudu Suomessa, esim. erilaisten lupien hakumenettelyn ja riittävän tarkan maahantulotarkastuksen suhteen. Jotkut aiemmat yksittäistapaukset ovat osoittaneet, että suomalaisviranomaisten tiukka asioihin puuttuminen tai lupa- ja valvontakäytännön tiukentaminen ovat parantaneet suomalaisautojen kohtelua Venäjällä. Tällaista menettelyä liitto pitää vastavuoroisuusperiaatteen mukaisena, jos neuvottelut ja muut keinot eivät johda tuloksiin.

Valvonnan puutteita Suomen rajalla on selitetty voimavarojen niukkuudella. Liiton mielestä ei ole hyväksyttävää, että viranomaisille annettuja tehtäviä jää hoitamatta henkilöstöpulan vuoksi. Maahan pääsy tulee estää sellaisilta ajoneuvoilta, jotka saapuvat puutteellisin asiakirjoin tai ilman molemminpuolisesti sovittuja lupia tai jotka ovat teknisten määräysten vastaisia.

Ylimitta- ja massalupakäytäntö

Erittäin suurena ongelmana liitto pitää Suomen ja Venäjän välisessä tavaraliikenteessä ylimitta- ja ylimassalupakäytännössä esiintyviä epäkohtia. Suomen ja Venäjän liikenneministeriöt ovat sopineet vastavuoroisesta menettelystä ko. lupien myöntämisessä. Venäjällä tielaitos myöntää suomalaisille kuljetusyrityksille ylimitta- ja ylimassaluvat, joilla voidaan ylittää Venäjällä voimassa olevat mitat tai massat.

Suomessa Ajoneuvohallintokeskus myöntää vastaavasti venäläisille kuljetusyrityksille ylimitta- ja ylimassaluvat, joilla venäläiset yritykset voivat liikennöidä Suomessa suuremmilla sallituilla mitoilla ja massoilla kuin Venäjällä.

Suomalaisten Venäjälle tekemät ylimitta- ja ylimassalupahakemukset edellyttävät erittäin yksityiskohtaisten ajoneuvo- yms. tietojen antamista. Lupapäätökset sisältävät näin ollen hyvin tarkat tiedot ajoneuvoista, ja lupien valvonta Venäjällä on erittäin tarkkaa. Venäjälle menevistä ajoneuvoista

lähes jokainen tarkastetaan ja punnitaan. Suomeen tulevista rajalla tarkastetaan sattumanvaraisesti tai riskianalyysiin perustuen vain murto-osa.

Ajoneuvohallintokeskuksen venäläisiltä luvanhakijoilta Suomessa edellyttämät ylimitta- ja ylimassalupahakemukset ovat tiedoiltaan varsin ylimalkaisia. Lupapäätökset tehdään varsin vähäisten ja rajoitettujen tietojen perusteella. Valitettavasti venäläiset kuljetusyritykset ovat alkaneet käyttää hakemuksen puutteita hyödykseen.

Hakemuslomakkeen puutteiden vuoksi venäläiset yritykset hakevat Suomen Kuorma-autoliiton mielestä tarkoituksellisesti ylimitta- ja ylimassalupia usein väärin perustein. Tämän seurauksena ne rikkovat yleisesti Suomessa voimassa olevia mitta- ja massasäädöksiä. Sen vuoksi maanteillämme liikkuu sellaisia venäläisiä tavara-autoja, jotka eivät täytä Suomen lainsäädännön turvallisuus- tai muita määräyksiä.

Liitto pitää nykytilannetta Venäjän liikenteessä hyvin huolestuttavana. Venäläiset yritykset saavat merkittävää kilpailuetua liikennöidessään Suomeen joko laittomilla ajoneuvoilla tai säädöksien vastaisesti ilman molemminpuolisesti sovittua ylimitta- tai ylimassalupaa. Valtiolta myös jää saamatta huomattavat lupatulot, sillä yhden ylimitta- ja ylimassaluvan hinta on 118 € matkalta. Suomen viranomaisten tulisikin Suomen Kuorma-autoliiton mukaan toimia nykyistä aktiivisemmin ja päättäväisemmin em. laittomuuksien poistamiseksi.

Erikoiskuljetusluvat

Suomalaiset kuljetusliikkeet ovat menettäneet lähes kaikki Venäjälle menevät, ylisuurten tai -painavien jakamattomien esineiden kuljetukset (erikoiskuljetukset). Suomalainen kuljetusyritys on joutunut hakemaan erikoiskuljetusluvan Venäjän puolelle Venäjän tiehallitukselta Moskovasta. Luvan saaminen on kestänyt jopa 5—6 kuukautta. Usein lupaa ei edes myönnetä. Suomen ja Venäjän tieliikenneneuvotteluissa 14.8.2003 selvisi, että nämä kuljetukset on Venäjällä annettu yhden yhtiön, Rosdornyin, monopoliksi. Tämä on selvä kaupan este ja liiton mielestä myös WTO:n säännösten vastainen menettely.

Suomen osalta venäläiset kuljetusyritykset hakevat kuljetuksia varten erikoisluvan Suomen Tiehallinnolta. Lupa myönnetään nopeasti, päivän tai kahden kuluessa. Venäläisten yritysten tulisi hakea vastaava lupa myös Venäjän tiehallitukselta.

Koska venäläiset pystyvät hoitamaan kuljetukset suhteellisen nopeasti saatuaan erikoisluvan Suomen Tiehallinnolta, myöntää Venäjä erikoiskuljetusluvat omilleen huomattavasti nopeammin kuin suomalaisille kuljetusliikkeille. Käytännössä suomalaiset kuljetusliikkeet eivät pysty ajamaan erikoiskuljetuksia Venäjälle.

Erikoiskuljetuslupien myöntämisessä venäläisille kuljetusliikkeille tulisi liiton mielestä noudattaa vastavuoroista menettelytapaa. Koska lupien myöntäminen suomalaisille kuljetusliikkeille kestää Venäjällä kuukausia, tulisi venäläisille kuljetusliikkeille myönnettävien erikoiskuljetuslupien käsittelyajan olla Suomessa vastaava. Vastavuoroinen menettely lyhentäisi Suomen Kuorma-autoliiton mielestä suomalaisten kuljetusliikkeiden erikoislupien käsittelyaikaa Venäjällä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmin kertomuksessaan vuodelta 1996 käsitelleet Suomen ja Venäjän välisiä sopimuksia. Näyttää siltä, että näiden eri sopimusten tulkintaan liittyy jatkuvasti ongelmia, eikä tilanne edellisen tarkastelun jälkeen ole muuttunut paremmaksi.

Suomen ja Venäjän välisen liikenteen tilanne ei ole kehittynyt maiden välisen maantiesopimuksen tarkoittamalla tavalla. Suomalaisten kuljetusyritysten osuus liikenteestä on laskenut jo alle 40 %:n. Osa vähenemisestä johtuu varmasti normaalista kilpailutilanteesta, jossa toinen osapuoli on voinut hyödyntää alempaa palkka- ja kustannustasoaan. Osa suomalaisten osuuden vähentymisestä kuitenkin johtuu venäläisten haluttomuudesta noudattaa kansainvälisiä sopimuksia. Tämän johdosta keskinäinen kilpailu ei ole tasavertaista, eikä sitä niin ollen voida ratkaista siirtämällä suomalaisia kuorma-autoja Venäjän rekisteriin. Sen sijaan suomalaisten viranomaisten tulee sopia Venäjän viranomaisten kanssa siitä, että lupien käsittelyajat ovat samat kummassakin maassa. Jos toisen maan viranomainen myöntää luvan viidessä päivässä ja toisen viidessä kuukaudessa, tulee asialle tehdä jotakin tasa-

puolisen kohtelun turvaamiseksi. Sopimuksen peruslähtökohtahan on se, että kummankin maan liikennöitsijöitä kohdellaan vastavuoroisesti ja tasapuolisesti.

Kuuden edellisen vuoden kokemukset huomioon ottaen olisi nyt harkittava keinoja, joilla voitaisiin vastata Venäjän viranomaisten suomalaisia syrjiviin toimiin. Esimerkiksi vuoden 2003 elokuussa Suomen ja Venäjän välisessä liikenteessä olevia ongelmia lisäsivät vielä venäläisten viranomaisten vaatimukset liikennevakuutuksista. Selvää ilmoitusta ei Venäjällä voimaan tulleen liikennevakuutuslain voimaantulosta suomalaisille viranomaisille kuitenkaan tullut. Vuoden 2003 aikana on käynyt ilmi, ettei venäläisillä kuorma-autoilla ole kansainvälisessä liikenteessä vaadittavia katsastustodistuksia, vaikka Venäjä on jo v. 1997 allekirjoittanut asiaa koskevan kansainvälisen sopimuksen. Tästä huolimatta Suomen viranomaiset sallivat katsastamattomien ajoneuvojen tulon Suomeen. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että katsastustodistusten valvonta todella käynnistetään liikenneministeriön ilmoittamalla tavalla vuoden 2004 alusta lukien.

Koska suomalaisilla viranomaisilla ei ole voimavaroja tarkastaa venäläisten kuljetusautojen ylimassoja, venäläiset yritykset eivät hae ylimassalupia (118 € kuljetusta kohden). Suomalaisten ja venäläisten yritysten kilpailu vääristyy suomalaisviranomaisten harjoittaman puutteellisen valvonnan vuoksi. Samalla valtiolta jää saamatta lupamaksuja. Valtiotilintarkastajat edellyttävät, että valvontaan osoitetaan sellaiset voimavarat, että lupajärjestelmän tarkoitus, tasapuolinen kohtelu, toteutuu.

Vuoden 2002 joulukuussa syntyi tilanne, jossa oli hyvin lähellä se mahdollisuus, että Venäjä olisi suljettu pois TIR-sopimuksen soveltamispiiristä. Puuttumatta tähän asiaan enemmälti ja arvioimatta, mitä seurauksia Venäjän sulkemisella TIR-sopimuksen ulkopuolelle olisi ollut, valtiontilintarkastajat kiinnittävät eduskunnan huomiota yhteen seikkaan. TIR-sopimuksen tulli- ja verovelkojen vakuuksien hallinnointi on luovutettu sopimuksessa Kansainvälisen maantiekuljetusjärjestön IRU:n ja sen jäsenjärjestöjen hoitoon, Suomessa Suomen Kuorma-autoliitolle. Valtiontilintarkastajien mielestä olisi sekä kansallisesti että kansainvälisesti selvitettävä, millainen hallinnointitapa olisi mahdollisesti nykyistä järjestelmää tarkoituksenmukaisempi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät kauppa- ja teollisuusministeriöltä selvityksen valtion tavoitteista pääomasijoittamisessa ja tavoitteiden toteutumisesta sekä kaivannaisteollisuuden edistämisestä ja kehittämisestä.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin kauppa- ja teollisuusministeriöön 27.5.2003. Käynnillä ministeri Mauri Pekkarinen esitti katsauksen valtionyhtiöiden toiminnan omistajaohjauksesta. Ministeriön virkakuntaa kuultiin seuraavista aiheista: hallinnonalan keskeinen toiminta v. 2002, TE-keskusten toiminnan vahvistaminen alueilla ja yrittäjyyden politiikkaohjelmaan valmistautuminen.

Geologian tutkimuskeskukseen tehtiin valvontakäynti 22.4.2003. Valvontakäynnillä kuultiin ylijohtaja Raimo Matikaista ja muuta henkilökuntaa Geologian tutkimuskeskuksen toiminnasta.

Suomen Teollisuussijoitus Oy:hyn tehtiin valvontakäynti 13.5.2003. Valvontakäynnillä kuultiin toimitusjohtaja Juha Marjosolan ohella muuta henkilökuntaa yhtiön toiminnasta.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on kansliassa vastannut ylitarkastaja Nora Grönholm. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 24.9.2003.

Valtion tavoitteet pääomasijoittamisessa ja niiden toteutuminen

Valtiontilintarkastajat tarkastelivat kertomuksessaan vuodelta 2001 julkisen sektorin roolia yritysrahoituksessa ja keskittyivät julkisen vallan rahoitustuista erityisesti tuettuihin lainoihin ja takauksiin. Finnvera Oyj:n toiminnan tarkastelussa tuotiin kuitenkin esille sen rooli pääomasijoituskentässä ja etenkin osakeyhtiömuotoisissa alueellisissa rahastoissa.

Takausten ja tuettujen lainojen lisäksi valtiolla on käytössään kolmas rahoitustuen muoto eli pääomasijoittaminen. Tästä on kyse silloin, kun julkinen valta edistääkseen elinkeinopoliittisia päämääriä sijoittaa riskipääomia yrityksiin. Rahoitusmuodolle on tyypillistä pyrkimys rahoittaa uusien alojen kasvua ja innovaatioita. Suomen Teollisuussijoituksen mukaan pääomasijoittamisen kohteita ovat lisäksi myös perinteisten toimialojen eri kehitysvaiheissa olevien yritysten rahoittaminen sekä erilaisten yritys-, toimiala- ja rakennejärjestelyjen sekä mittavien teknologiahankkeiden rahoittaminen oman pääoman ehtoisin rahoitusjärjestelyin.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämiseen keskittyvää julkisesti rahoitettua pääomasijoittamista voidaan pitää hyödyllisenä toiminnan mahdollisten korkeiden yhteiskunnallisten tuottojen vuoksi tai siksi, että useiden eri tutkimusten mukaan innovaatiohankkeiden rahoittaminen markkinalähtöisesti ei läheskään aina onnistu (Asplund — Kiander: Yritystukimuotojen arviointi ja vertailu — kirjallisuuskatsaus. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 5/2003). Useimmissa teollisuusmaissa onkin erilaisia järjestelmiä, joilla julkinen valta pyrkii edistämään tällaista pääomasijoittamista. Jos sijoitukset onnistuvat, niistä ei aiheudu sijoittajalle kuluja, eivätkä myöskään yritystuen tunnusmerkit täyty. Sijoittamiseen liittyy tukielementti silloin, kun julkinen valta tarjoaa sijoituksia, joita ei yksityisiltä rahoittajilta tai rahoitusmarkkinoilta ole saatavissa (Asplund — Kiander).

Suomessa pääomasijoittamista harjoittavina julkisen sektorin toimijoina pidetään Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä (Tesi) ja Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa (Sitra). Valtiontilintarkastajat käsittelevät tässä kertomusosuudessa valtion tavoitteita pääomasijoittamisessa ja niiden toteutumista Suomen Teollisuussijoituksen toiminnan kautta. Kertomusosuutta valmisteltaessa on otettu huomioon mm. Valtiontalouden tarkastusviraston v. 2002 tekemä valtion erityisrahoitustoimintaa koskeva ker-

tomus (38/2002), jossa käsiteltiin Finnvera Oyj:n ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimintaa, sekä vuoden 2003 alussa valmistunut kansainvälinen arviointi. Valtiontilintarkastajat ovat keskittyneet tuomaan esille tapahtuneita muutoksia syksyyn 2003 saakka.

Pääomasijoittamisen yleisperiaatteita

Suomen pääomasijoitusyhdistys ry on määritellyt pääomasijoittamisen (venture capital, private equity) sijoitusten tekemiseksi julkisesti noteeraamattomiin yrityksiin, joilla on hyvät kehittymismahdollisuudet. Sijoitusten tarkoituksena voi olla mm. uusien tuotteiden ja tekniikoiden kehittäminen, yrityksen käyttöpääoman määrän lisääminen, yrityskauppojen rahoittaminen tai yrityksen taseen vahvistaminen. Pääomasijoittamista voidaan käyttää myös omistuksen ja liikkeenjohdon uudelleenjärjestelyiden rahoittamiseen esim. sukupolvenvaihdostilanteissa tai johdon yritysostojen yhteydessä. Johdon yritysostoja julkiset pääomarahoittajat eivät käytännössä rahoita lainkaan (Pylkkönen, Pertti: Pääomasijoittaminen Suomessa. Julkaisussa Suomen Pankin tutkimuksia A:102 2002).

Pääomasijoitukset tehdään oman pääoman ehtoisina sijoituksina, yleensä merkitsemällä osakkeita osakepääoman korotuksessa. Osakesijoitusten ohella tyypillisimpiä pääomasijoitusinstrumentteja ovat vaihtovelkakirjalainat. Oman kasvavan alueensa muodostavat mezzanine- eli välirahoitusinstrumentit, joissa yhdistellään oman ja vieraan pääoman ehtoisten instrumenttien elementtejä: Vaihtovelkakirjalainaan voidaan esim. sitoa oikeus tulevaisuudessa merkitä kohdeyrityksen osakkeita. Välirahoituksessa riski- ja tuotto-odotukset asettuvat oman ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen väliin.

Rahoituksen lisäksi pääomasijoittaja pyrkii edistämään kohdeyrityksen arvonnousua sitoutumalla kohdeyrityksen kehittämiseen. Pääomasijoittajan tuoma lisäarvo ja asiantuntemus kohdistuvat pääasiassa hallitustyöskentelyyn, strategioiden kehittämiseen, rahoituksen kokonaisjärjestelyihin, taloudellisten ja johtamisjärjestelmien kehittämiseen, toimialatuntemukseen sekä yritysten kansainvälistämiseen ja yritysjärjestelyihin. Pääomasijoittajan mukanaolon katsotaan lisäävän yrityksen uskottavuutta sen muiden sidosryhmien silmissä ja parantavan myös muun rahoituksen saamisen mahdollisuutta.

Pääomasijoittaja ei ole pysyvä omistaja vaan pyrkii irtautumaan sijoituksesta ennalta sovitun suunnitelman mukaisesti. Irtautumisen ajankohta pyritään yleensä ajoittamaan 2—5 vuoden päähän sijoitushetkestä. Kohdeyrityksen arvonnousu realisoituu vasta, kun pääomasijoittaja luopuu osuudestaan kohdeyrityksessä. Tyypillisimpiä irtautumistapoja ovat teollinen yrityskauppa sekä yrityksen listaaminen julkiselle markkinapaikalle.

Rahoitusmuotona pääomasijoituksen katsotaan soveltuvan erityisesti rahoitusta tarvitseville pienille ja keskisuurille yrityksille, joilla ei ole mahdollisuutta tai halua ottaa vieraaseen pääomaan luettavaa lainaa. Pääomasijoituksen avulla yritys voi parantaa vakavaraisuuttaan ja sitä kautta toimintamahdollisuuksiaan ja kilpailukykyään.

Pääomarahastot ovat useimmiten kommandiittiyhtiömuotoisia, ja niillä on osakeyhtiömuotoinen hallinnointiyhtiö. Hallinnointiyhtiö toimii rahaston vastuunalaisena yhtiömiehenä ja muut sijoittajat vastaavasti äänettöminä yhtiömiehinä. Hallinnointiyhtiö valmistelee rahaston sijoitusesitykset ja toteuttaa ne käytännössä. Osakeyhtiömuotoiset pääomarahastot tekevät sijoitukset taseestaan, ja niillä on joko oma organisaatio tai erillinen hallinnointiyhtiö hoitamassa sijoitustoimintaa.

Pääomasijoittamisen nykytila Suomessa

Suomalaiset pääomasijoittajat tekivät v. 2002 yhteensä 462 sijoitusta 391 milj. €:lla. Vuonna 2001 pääomasijoittajat tekivät yhteensä 449 sijoitusta 340 milj. €:lla eli euromääräisesti kasvua oli 15 %. Yleinen markkinatilanne heijastui v. 2002 pääomasijoitusten painopisteen siirtymisenä aiempaa enemmän jatkosijoituksiin. Uudet sijoitukset puolestaan suuntautuivat perinteisemmille aloille. Tiedot perustuvat Suomessa toimivien Suomen pääomasijoitusyhdistys ry:n jäsenien toimintaan. Vuonna 2002 jäseniä oli 45, ja niistä kaksi oli julkisia pääomasijoittajia: Suomen Teollisuussijoitus Oy ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Mustonen — Tulonen: Pääomasijoittaminen Suomessa 2002. Suomen pääomasijoitusyhdistys ry 2003).

Uutta pääomaa kanavoitiin toimialalle v. 2002 ennätykselliset 814 milj. €, josta yksityisiin pääomarahastoihin kerättiin 657 milj. €. Rahastoihin kerätystä pääomasta 73 % (480 milj. €) kerättiin kotimaasta ja 27 % (177 milj. €) ulkomaisista lähteistä. Yksityisten pääomasijoittajien osuus koko uudesta pääomasta oli 772 milj. € (95 %).

Pääomarahastoihin kerättyjen varojen lähteitä olivat eläkeyhtiöt (42 %), vakuutusyhtiöt (29 %), yritykset (12 %), julkiset erityisrahoituslaitokset (EU, valtio, kunnat yht. 9 %), pankit (3 %), pääomarahastoihin sijoittavat rahastot (2 %), pääomamarkkinat (1 %), yksityishenkilöt (1 %) ja muut (1 %).

Yksityiset pääomasijoittajat tekivät sijoituksia v. 2002 349 milj. €:lla (89 %) ja julkiset pääomasijoitta-

jat 42 milj. €:lla (11 %). Toimialoittain tarkasteltuna tehtiin sijoituksia eniten palvelualan yrityksiin (112 milj. €), mikä vastaa 29 %:a sijoitetusta kokonaismäärästä. Seuraavaksi suurimmat sektorit olivat ICT-ala (tietotekniikka, telekommunikaatio, Internet-teknologia ja muu viestintä) 61 milj. €, Life Sciences -sektori (lääketiede ja bioteknologia) 56 milj. € sekä elektroniikkayritykset 50 milj. €.

Euromäärissä mitattuna sijoitukset painottuivat laajentumisvaiheessa oleviin yrityksiin sekä johdon yritysostoihin. Kun v. 2001 noin puolet sijoituksiin käytetystä pääomasta kanavoitiin siemen-, käynnistys- ja aikaisen kasvuvaiheen yrityksiin, tämä osuus väheni v. 2002 neljännekseen. Vuoteen 2001 verrattuna sijoitusten painopiste siirtyi hieman kypsempien yritysten rahoittamiseen.

Vuoden 2002 aikana Suomeen sijoitetusta pääomasta 60 % kohdistui eteläsuomalaisiin yrityksiin ja sijoituksia tehtiin 25 kpl 182 milj. €:lla. Länsi-Suomeen sijoituksia tehtiin puolestaan 93 kpl 81 milj. €:lla, Pohjois-Suomeen 48 sijoitusta 20 milj. €:lla ja Itä-Suomeen 41 sijoitusta 18 milj. €:lla.

Vuoden 2002 lopussa suomalaiset pääomasijoittajat hallinnoivat yhteensä 3 170 milj. €:n pääomia. Hallinnoitavalla pääomalla tarkoitetaan kohdeyrityksiin sitoutuneena olevan pääoman ja rahastoissa vielä sijoittamattomana olevan pääoman yhteismäärää. Hallinnoitavasta pääomasta 3 017 milj. € oli yksityisten pääomasijoittajien (95 %) ja 153 milj. € (5 %) julkisten pääomasijoittajien hallussa.

Suomen Teollisuussijoituksen valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan julkisten pääomasijoittajien osuus, 153 milj. € (5 %), ei kuitenkaan anna aivan oikeaa kuvaa julkisten pääomasijoittajien osuudesta pääomasijoittajien hallinnoimista varoista, koska esim. Suomen Teollisuussijoitus Oy:n sijoitukset pääomasijoitusrahastoihin ovat tilastointitavasta riippuen mukana yksityisten pääomasijoittajien luvuissa. Suomen Teollisuussijoituksen pääomasijoitukset olivat 254 milj. € vuoden 2002 lopussa.

Julkisen sektorin rooli on muuttunut Suomen pääomasijoitustoimialalla alan kehittymisen myötä. Vielä 1990-luvun alkupuolella, jolloin pääomasijoitusala oli vasta kehittymässä, oli julkisten pääomasijoittajien osuus rahoituksesta huomattava. Viime vuosina julkisrahoitteisten pääomasijoitusyhteisöjen osuus on jatkuvasti pienentynyt, kun toimialalle on tullut uusia yksityisiä pääomasijoittajia ja samaan aikaan julkisrahoitteisia pääomasijoitusyhteisöjä on yksityistetty. Yksityisten toimijoiden määrän kasvaessa ja toiminnan vakiintuessa on yksityisen pääoman osuus noussut hallitsevaksi. Julkisista pääomasijoitusyhteisöistä enemmistön omistavat valtio, valtion erityisrahoituslaitos, kunta, kaupunki tai muu julkisia varoja edustava taho. Julkinen sektori on keskittynyt korjaamaan pääomamarkkinoiden aukkoja ja tehnyt sijoituksia rahoitustoiminnan katvealueella toimiviin yrityksiin, joihin liittyviä riskejä yksityisen sektorin rahoittajat eivät ole olleet valmiita kantamaan (Mustonen — Tulonen).

Pääomasijoitusmarkkinoiden toiminnan laajentuminen on vahvasti sidoksissa talouden toimeliaisuuteen. BKT:n kasvun hiipuminen näkyy nopeasti pääomasijoitusten vähenemisenä. Myös työmarkkinoiden mahdolliset jäykkyydet tai niiden lisääntyminen hidastavat pääomasijoittajien halukkuutta panostaa erityisesti käynnistys- tai siemenvaiheen yritysten rahoitukseen. Ulkomaisten pääomasijoittajien toiminnan laajentumista Suomessa hillitsevät osaltaan verotukselliset seikat, joiden ratkaiseminen lisäisi ulkomaisten pääomistajien kiinnostusta suomalaisiin pääomasijoituksiin (Pylkkönen).

Julkisen sektorin pääomasijoitustoiminta

Toiminnan tausta, tavoitteet ja panostus

Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tesi) perustettiin v. 1995 edistämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten oman pääoman ehtoisen rahoituksen saatavuutta. Pääomasijoitustoimintaa harjoittavasta valtionyhtiöstä annetun lain (1531/1994) mukaan yhtiön tuli tehdä pääasiassa oman pääoman ehtoisia sijoituksia pääomasijoitustoimintaa harjoittaviin yhteisöihin. Yksityisen riskipääoman tarjonta oli tuolloin vähäistä, ja yhtiön tarkoituksena oli vähemmistösijoituksia tekemällä edistää uusien, yksityisten pääomarahastojen syntymistä ja yksityisen pääoman kanavoitumista markkinoille. Varat Tesin toimintaa tulivat valtionyhtiöiden yksityistämisen kautta, sillä esim. pääministeri Lipposen II hallituksen ohjelman mukaan valtion omaisuuden myynnistä saatavat tulot ohjattiin mm. Tesin toiminta-edellytysten vahvistamiseen.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi julkisten pääomasijoittajien työnjakoa v. 1995. Silloinen Kera erikoistui alueellisiin rahastoihin, Sitra teknologiayritysten riskirahoittamiseen, Start Fund Of Kera aloittavien yritysten innovaatioiden kaupallistamiseen ja kansainvälistämiseen sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy pääomasijoitustoimialan yleiseen kehittämiseen ja julkisten rahastojen pääomahuoltoon. Valtion erityisrahoituksen uudistamisen yhteydessä talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi v. 1998 julkisen pääomasijoittamisen järjestämistä. Pääomasijoitustoiminta irrotettiin perustetusta Finnverasta. Sitra otti vastuun hallinnointiyhtiöiden kehittämisestä. Teollisuussijoituksen

rooliksi määriteltiin julkisen pääoman kanavoiminen pääomasijoituksiin.

Vuonna 1999 annettiin uusi laki, jolla muutettiin Tesin tehtäviä ja toimintaperiaatteita. Yhtiön toiminnan tavoitteeksi asetettiin oman pääoman ehtoisen rahoituksen kohdistaminen sellaisiin ongelma-alueisiin, joihin yksityinen sektori ei kanavoi riittävästi varoja ja ilman julkisen sektorin toimenpiteitä. Yhtiön toiminnassa painotettiin erityisesti aikaisen kehitysvaiheen yrityksiin sijoittavien rahastojen pääomittamista ja perustamista sekä alueellisen rahastoverkoston kehittämistä ja niiden pääomien kartuttamista.

Suomen Teollisuussijoitus Oy:stä annetun lain (1352/1999) mukaan Tesin toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa. Lain 2 §:n 2 momentissa on tosin todettu, että yksittäisissä sijoituspäätöksissä voidaan poikkeuksellisesti hyväksyä tavanomaista alhaisempi tuotto-odotus ja suurempi riski. Hallituksen esityksen (HE 132/1999 vp) perustelujen mukaan suurempi riski voidaan hyväksyä kohdennettaessa rahoitusta siemen- ja käynnistysvaiheen sekä erityisesti aikaisen kasvuvaiheen teknologiayrityksiin keskittyvään rahoitukseen. Lisäksi valtioneuvoston päätöksessä (184/2000) todetaan, että Tesille asetettujen elinkeinopoliittisten tehtävien vuoksi hyväksytään sille muuta pääomasijoitustoimialaa alempi kannattavuustavoite. Tosin valtioneuvoston päätöksen mukaan tulee sijoituksille aina asettaa tuottotavoite. Yhtiön tulisi toimia pääsääntöisesti vähemmistösijoittajana sekä pääomasijoitusrahastoissa että yksittäisissä kohdeyrityksissä. Lähtökohtaisesti valtioneuvoston päätös edellyttää myös merkittävän osan hankekohtaisesta pääomasta tulevan yksityiseltä sektorilta.

Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä koskevaa lakia valmisteltiin tilanteessa, jossa julkisrahoitteisten pääomasijoittajien suhteellinen osuus niin hallinnoitavasta kuin sijoitetustakin pääomasta oli laskenut merkittävästi. Vuoden 1998 lopussa julkinen sektori hallinnoi hallituksen esityksen mukaan vajaata neljännestä pääomista (v. 2002 tilanne oli puolestaan jo alle 5 %), ja hallituksen esityksessä todettiin silloin, että pääomasijoitusmarkkinoilla, ja laajemminkin rahoitusmarkkinoilla, tapahtuneiden muutosten takia on tullut tarpeelliseksi uudistaa Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimintaperiaatteita.

Hallituksen esityksessä lain taloudellisista vaikutuksista todettiin, että yhtiön toiminnalle asetettaisiin kokonaissijoitukset huomioon ottaen liiketaloudellinen kannattavuustavoite. Erityistilanteissa, kuten siemen- ja käynnistysvaiheen rahastosijoituksissa sekä suorissa sijoituksissa pitkäaikaista riskinottoa edellyttäviin yrityshankkeisiin voitaisiin kuitenkin hyväksyä alhaisempi tuotto-odotus ja suurempi riski. Kannattavuustavoitteen turvaamiseksi yhtiö voisi tehdä toimintansa varsinaisten painoalueiden ohella korkeamman tuotto-odotuksen sijoituksia ensisijaisesti hyvätuottoisiin rahastoihin.

Eduskunnan talousvaliokunta totesi asiaa käsitellessään (TaVM 14/1999 vp), että tuolloin voimassa olleen lain säännökset olivat rajoittaneet yhtiön sijoittamista erityisesti siemen- ja käynnistysvaiheen yrityksiin keskittyviin rahastoihin laissa määritellyn tiukan liiketaloudellisuuden periaatteen ja sijoituksille asetettavan tuottotavoitteen johdosta. Yhtiön toimialan täsmennyksellä odotettiin olevan myönteisiä kerrannaisvaikutuksia yritystoimintaan ja työllisyyteen.

Suomen Teollisuussijoitus Oy on kokonaan valtion omistama pääomasijoitusyhtiö. Perustamispääoma v. 1995 oli 320 milj. mk (53,8 milj. €). Valtio on tehnyt lisäsijoituksia yhtiöön 80 milj. mk:lla (13,5 milj. €) v. 1997 ja 205 milj. mk:lla (34,5 milj. €) v. 1998 sekä 500 milj. mk:lla (84,1 milj. €) v. 2000. Tilivuoden 2001 aikana osakepääoma muutettiin euromääräiseksi ja valtion lisäsijoitus oli 42 milj. €. Vuoden 2002 lopussa valtion sijoitukset yhtiöön olivat yhteensä 227,9 milj. €. Marraskuussa 2002 annetussa lisätalousarviossa myönnettiin 42 milj. € käytettäväksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n osakepääoman korottamiseen v. 2003.

Sijoitustoiminnan tulokset ja vaikuttavuus

Pääomasijoittajan tavoite on saada sijoittamilleen varoille riittävä tuotto. Vaadittu tuotto-odotus riippuu rahoitettavan yrityksen onnistumiseen liittyvästä riskistä. Perusteilla tai ns. siemenvaiheessa olevan yrityksen tuotto realisoituu ja määräytyy vasta useiden vuosien kuluttua. Ennen realisointia pääomasijoittaja ei saa sijoitukselleen yleensä mitään tuottoa. Tämä merkitsee sitä, että pääomasijoittajan saama tuotto määräytyy kokonaan yrityksen arvonnousun mukaan (Hyytinen — Kauppi: Rahoituksen markkinaehtoistuminen ja talouden toimialarakenne. Havaintoja Suomesta 1980—2000. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2002).

Vuoden 2002 lopussa Teollisuussijoituksella oli voimassaolevia sijoituksia ja sijoitussitoumuksia yhteensä 254,4 milj. €. Tästä pääomasijoituksia oli 133,9 milj. € ja vielä maksamattomia sitoumuksia rahastoihin tai kohdeyrityksiin 120,5 milj. €. Pääomasijoitussitoumuksista uusia eli v. 2002 tehtyjä oli 62,4 milj. €:lla. Näistä kahdeksan oli rahastosijoitusta, ja yhteismäärältään ne olivat 53 milj. €. Tesi on antanut toimintansa aikana sijoitussitoumuksia

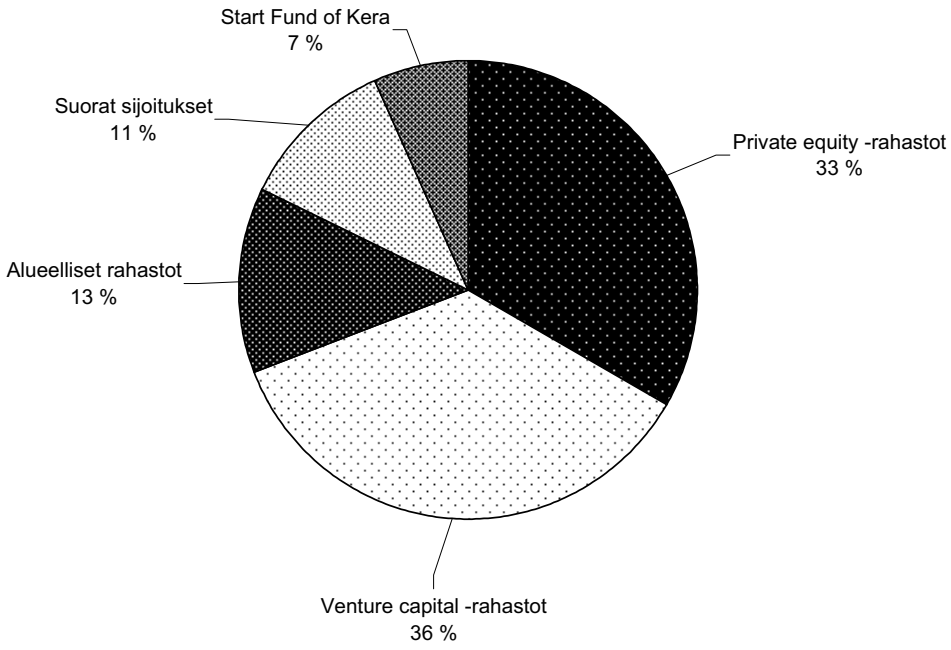
yhteensä 274,4 milj. €:lla 47 pääomasijoitusrahastoon. Tesin sijoitukset rahastojen pääomista ovat keskimäärin 11 % (Tesin vuosikertomus 2002).

Vuoden 2002 aikana Tesi teki kaksi suoraa sijoitusta Finnish Furniture Holding Oy:hyn (3 milj. €) ja Konepaja Ceiko Oy:hyn (2,4 milj. €) sekä 4 milj. €:n jatkosijoituksen Finlux Oy:hyn. Nämä suorat sijoitukset (yhteensä 9,4 milj. €) kohdistuivat huonekalutuotantoon, konepajateollisuuteen sekä kulutuselektroniikkayrityksen jatkorahoittamiseen. Kaikkiaan vuodesta 1995 lähtien Tesi on ollut suorilla sijoituksilla mukana kymmenessä kohdeyrityksessä. Vuoden 2002 lopussa Tesillä oli suoria sijoituksia ja sijoitussitoumuksia kohdeyrityksiin 28,2 milj. €.

Teollisuussijoituksen tehtävänä on tukea alueellista pääomasijoitustoimintaa sekä rahastosijoituksin että konsultoimalla rahastojen perustajia. Alueellisen sijoitustoiminnan tarkoituksena on nopeuttaa alueiden yritysten kasvua ja kehittää liikkeenjohdon osaamista. Tesi on vuosikertomuksensa mukaan ollut mukana perustamassa lähes kaikkia määräaikaisia kommandiittiyhtiömuotoisia alueellisia rahastoja Suomessa. Kaikkiaan Tesi oli sijoittanut vuoden 2002 loppuun mennessä 18 alueelliseen rahastoon yhteensä 33,3 milj. €. Seuraavasta kaaviosta käy ilmi sijoitusten ja sijoitussitoumusten jakautuminen vuoden 2002 lopussa.

Sijoitusten ja sijoitussitoumusten jakautuminen 31.12.2002

Lähde: Teollisuussijoituksen vuosikertomus 2002



Vuonna 2002 Tesi oli perustamassa kolmea uutta alueellista rahastoa, jotka keskittyvät oman toiminta-alueensa alkavan vaiheen ja kasvuyritysten rahoittamiseen. Merkittävä osa alueellisten rahastojen sijoittajista on yksityisiä instituutioita. Yksi perustetuista alueellisista rahastoista on Pirkanmaalla toimiva Tamseed Ky, joka keskittyy ainoastaan siemen- ja käynnistysvaiheen pääomasijoittamiseen. Keväällä 2002 Tesi oli perustamassa Pohjois-Suomen alueella toimivaa Teknoventure Rahasto II Ky:tä. Tämän rahaston muut sijoittajat puolestaan ovat pääosin valtakunnallisia sijoittajia.

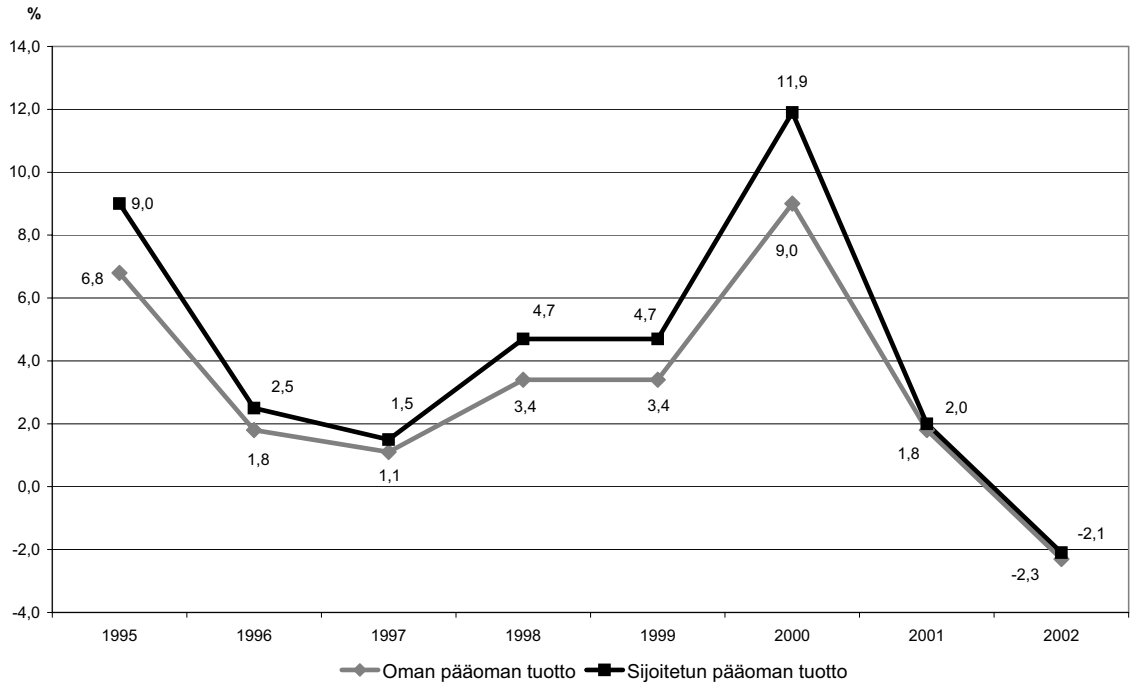
Vuoden 2002 lopussa Tesi oli sijoittajana suoraan, konserniyhtiönsä tai rahastojen kautta yhteensä 345 yrityksessä. Näihin yrityksiin oli kanavoitunut Tesin varoja yhteensä 111 milj. €. Kohde-

yrityksistä 265 oli alkuvaiheen yrityksiä ja 80 kypsemmän vaiheen yrityksiä. Kohdeyritysten henkilöstömäärä oli 84 000 ja liikevaihto 10 mrd. €.

Tesin tuloskehitys oli v. 2002 edellisvuosia heikompi. Heikkenevä suhdannetilanne johti siihen, ettei rahastoista kyetty irtautumaan oletetussa ajassa. Myöskään suorien sijoitusten osalta ei irtaantumisia toteutettu. Sekä suorissa sijoituksissa, rahastosijoituksissa että omaisuudenhoidon osakesalkussa kirjattiin arvonalennuksia. Tilivuoden tappio oli 5,6 milj. €, kun tulos edellisenä vuonna oli 4,1 milj. € voitollinen. Myös oman ja sijoitetun pääoman tuottoprosentit olivat v. 2002 miinusmerkkisiä. Seuraavasta kaaviosta ilmenee Teollisuussijoituksen oman ja sijoitetun pääoman tuotto ja sen kehitys v. 1995—2002.

Oman ja sijoitetun pääoman tuotto v. 1995—2002

Lähde: Teollisuussijoituksen vuosikertomus 2002



Pääomasijoitusten avulla Tesin kohdeyritykset ovat yhtiön mukaan kasvaneet ja kansainvälistyneet nopeasti. Yhtiön teki itse arvion v. 2001 tekemiensä sijoitusten vaikuttavuudesta. Mittareina käytettiin yritysten liikevaihdon, henkilöstön ja tuloksen kasvua. Kahdessa vuodessa kohdeyritysten henkilöstön määrä oli puolitoistakertaistunut ja liikevaihto lähes kaksinkertaistunut sijoitusten vaikutuksesta. Taloudellinen tuloksentekokyky sijoitetun pääoman tuotolla mitattuna parani 25 % vastaavana ajankohtana. Pääomasijoitusten kohteina olleet yritykset kasvoivat keskimäärin viisi kertaa nopeammin kuin yritykset keskimäärin v. 1998—2000. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan asiasta on tarkoitus tehdä seurantatutkimus vuoden 2003 aikana ja syventää vaikuttavuuden arvioinnin laatua ja riippumattomuutta käyttämällä ulkopuolista asiantuntija-arviota.

Tavoitteiden ja toiminnan arviointia

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti v. 2002 valtion erityisrahoitustoimintaa koskevan tarkastuksen (Valtion erityisrahoitustoiminta 38/2002). Kyseisessä tarkastuskertomuksessa on todettu: ”Ottaen huomioon hallitusohjelman painotukset elinkeino- ja aluepolitiikan sekä julkisen erityisrahoituksen suhteen voidaan alueellisten rahastojen osuutta kaikista Teollisuussijoituksen sijoitussitoumuksista pitää pienenä. Yhtiö on lisäksi sijoittanut venture capital -rahastoihin, jotka ovat toimineet

osittain myös alueellisina sijoittajina. Lähes puolet yhtiön sijoitussitoumuksista kohdistuu näihin rahastoihin." Tarkastusvirasto totesi Tesin seuraavan rahastojen sijoitustoimintaa hallinnointiyhtiöiden toimittamien kohdeyritysraporttien kautta. Etenkin alueellisten rahastojen hallinnointiyhtiöiden tuottamien kohdeyritysraporttien havaittiin poikkeavan laadullisesti toisistaan. Tarkastusvirasto kehotti Tesiä ohjeistamaan alueellisten rahastojen kohdeyritysraportointia perusteellisempaan ja yhtenäisempään suuntaan.

Tarkastusviraston raportin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön Tesille asettamat tarkennetut elinkeinopoliittiset tavoitteet on määritelty varsin väljästi. Sijoitustoiminnan suuntaamista koskevien tavoitteiden todettiin olevan konkreettisia, mutta tavoitteille ei kuitenkaan ollut asetettu selkeitä numeerisia tavoitearvoja tai rajoja. Tarkastusvirasto totesikin, ettei ministeriön ohjaus Tesin suhteen ole nykyisellään riittävä, ja kehotti asettamaan tavoitteille selkeät mittarit ja niille tavoitearvot tai rajat. Tarkastusviraston raportissa todettiin vielä Finnveran ja Teollisuussijoituksen toiminnan olevan selvästi päällekkäistä, etenkin koskien Finnveran roolia alueellisessa pääomasijoitustoiminnassa.

Suomen Teollisuussijoitusta koskeva kansainvälinen evaluointi valmistui tammikuussa 2003 (Maula — Murray: Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation. KTM 1/2003). Selvityksessä todetaan, että Suomen pääomasijoitusmarkkinoiden koko suhteessa kansantalouden kokoon on kansainvälisissä vertailussa varsin vaatimaton etenkin, jos huomioidaan Suomen yritysrakenteen korkea osaamisintensiivisyys. Suomessa pääomasijoitusten määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen oli vain 0,19 % v. 2001, kun Euroopan maissa keskiarvo oli 0,25 % ja pääomasijoitustoiminnan johtavissa maissa n. 1 %.

Tehdyn evaluoinnin mukaan Teollisuussijoituksen toiminta vastasi varsin hyvin markkinoiden tarpeita ja yhtiölle asetettuja tavoitteita v. 1995—2000, jolloin yhtiön tehtävänä oli pääomasijoitusmarkkinoiden kehittäminen, yksityisen pääoman katalysointi sekä alueellisten pääomarahastojen perustaminen ja kehittäminen. Vuoden 2000 jälkeen markkinoiden heikennettyä heikkeni raportin mukaan yhtiön kyky vastata markkinapuutteisiin erityisesti siemen- ja käynnistysvaiheen sijoituksissa.

Arvioitsijoiden mukaan heikko aikaisen vaiheen riskipääoman saatavuus on tärkein ja pysyvin markkinapuute Suomen pääomasijoitusmarkkinoilla. Markkinapuutteet siemen- ja käynnistysvaiheen rahoituksessa johtavat tilanteeseen, jossa myöhempien vaiheiden sijoituskohteita ei voi kehittyä riittävästi, mikä puolestaan rajoittaa koko pääomasijoitusmarkkinoiden kehittymistä.

Suomen Teollisuussijoitukselle annetussa tehtävässä korostuu markkinapuutteiden korjaaminen alkuvaiheen sijoituksissa auttamalla perustamaan ja rahoittamalla aikaisen vaiheen sijoituksiin keskittyviä pääomasijoitusrahastoja. Samanaikaisesti yhtiön on kuitenkin odotettu tekevän myös voitollista tulosta. Vuotuisen voitollisen tuloksen tavoittelu on arvioitsijoiden mielestä johtanut siihen, että yhtiö on hankalassa markkinatilanteessa kohdistanut kasvavan osuuden sijoituksistaan myöhäisemmän vaiheen sijoituksiin. Tämä on puolestaan heikentänyt vaikuttavuutta markkinapuutteiden korjaamisessa.

Arvioitsijat suosittelivat yhtiön toiminnan kohdistamista entistä tehokkaammin alkavien yritysten siemen- ja käynnistysvaiheen riskirahoitukseen. Toiminnan tulisi tapahtua sijoittamalla rahastoihin ja välttämällä suoria sijoituksia kohdeyrityksiin. Arvioitsijat näkivät tarpeelliseksi kehittää erityisrahoitusyhtiöiden yhteistyötä ja eriyttää niiden rooleja. Lisäksi katsottiin tarvittavan myös korkean tason koordinaatiota mm. yrittäjyyspolitiikan ja veropolitiikan välillä, jotta kasvuhakuisen yrittäjyyden edistämisessä saavutettaisiin merkittäviä tuloksia.

Valtiontilintarkastajien Suomen pääomasijoitusyhdistykseltä saamassa selvityksessä todetaan myös, että valtiolla on tärkeä rooli siemenvaiheen rahoituksen järjestämisessä. Siemenvaiheen aikana yrityksiin liittyy monenlaisia riskejä, ja yritysten kumulatiivinen nettokassavirta on yleensä vielä tappiollinen. Lisäksi julkisilla pääomasijoittajilla on merkittävä rooli vieläkin aikaisemmassa vaiheessa olevien yritysideoiden sekä muiden yksityisen sektorin kannalta liian riskipitoisten hankkeiden rahoittamisessa.

Julkisen sektorin pääomasijoitustoimintaa rajoittaa pääomasijoitusyhdistyksen mukaan Euroopan komission tiedonanto Valtiontuki ja riskipääoma (2001/C 235/03). Se sallii kolmen vuoden aikana yli 100 000 €:n sijoitusten tekemisen, mikäli sijoitukset ovat tasapuolisesti kaikkien saatavilla tai noudattavat markkinaehtoja. Jos julkinen rahoittaja noudattaa markkinaehtoja, pääomasijoitusyhdistyksen mukaan voidaankin hyvin kysyä, miksi yksityinen sijoittaja ei silloin rahoita hanketta.

Etlatieto Oy:n yritysrahoituksen nykytilaa, puutteita ja julkisen sektorin roolia koskevan 25.4.2003 julkaiseman tutkimuksen keskeisenä havaintona todettiin, että rahoitusmarkkinoiden globalisaatiosta huolimatta kotimaiset rahoitusinstituutiot ovat edelleen tarpeellisia etenkin alkavien ja pk-yritys-

ten rahoituksessa. Alueita, jotka eivät vielä toimi parhaalla mahdollisella tavalla löytyy mm. alkuvaiheen yritysten rahoituksen, pääomasijoitustoimialan ja pörssin muodostamasta kokonaisuudesta. Mitä kehittyneemmässä rahoitusjärjestelmässä toimitaan, sitä enemmän tulisi tutkimuksen mukaan julkisen sektorin korostaa positiivisia ulkoisvaikutuksia pääomamarkkinoiden puutteisiin vetoamisen sijaan. Positiivisia ulkoisvaikutuksia syntyy, jos yhden yrityksen tekemisistä hyötyvät muutkin.

Pääomasijoitusyhdistyksen mukaan valtion elinkeinopoliittinen tehtävä pääomasijoitustoimialalla on välittömien, rahassa mitattavien tuottojen valossa huonosti perusteltavissa. Jos sen sijaan voidaan osoittaa ja todentaa, että yhteiskunnan kannalta syntyy merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia (spillover), niin toiminta voi olla joissain muodoissa perusteltua. Valtion pitäisikin pääomasijoitusyhdistyksen mukaan olla ennen kaikkea toimintaedellytysten rakentaja ja luoda mekanismeja ja kannusteita, joilla kannustetaan (esim. verokannusteilla) yksityisiä henkilöitä ja sijoittajia ottamaan myös alkuvaiheen sijoitustoimintaan liittyviä manageeraus- ja sijoitusriskejä.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta kiinnitti mietinnössään (VaVM 44/2002 vp) myös huomiota siihen ristiriitaan, joka vallitsee julkisten rahoitusyhtiöiden kannattavuustavoitteen ja niille laissa asetettujen toimintapolitiikkojen välillä (kyse oli tuolloin valtiontilintarkastajien kertomuksesta vuodelta 2001 ja Finnvera Oyj:n verotuksellisesta asemasta).

Ministeriön harjoittama ohjaus ja sen viimeaikaiset muutokset

Teollisuussijoituksen toimintaperiaatteet siis muuttuivat eduskunnan hyväksyttyä Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä koskevan lain (1352/1999), ja valtioneuvoston päätöksessä (184/2000) on asetettu Teollisuussijoitukselle sijoitustoiminnan painopistealueet ja sijoitustoiminnan tavoitteet sekä vahvistettu toiminnan, ohjauksen, seurannan ja raportoinnin periaatteet.

Ohjauksen tehostamista perustellaan valtioneuvoston päätöksessä yhtiön toimintaperiaatteiden muuttamisella enemmän riskejä sisältävään suuntaan. Valtioneuvoston päätöksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö antaa yhtiölle raportointiohjeet, joissa otetaan huomioon omistaja-, elinkeino- ja teknologiapolitiikan kannalta keskeisten tavoitteiden seuranta- ja valvontatarpeet. Yhtiölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista seurataan ja arvioidaan säännöllisesti. Seurannasta ja raportoinnista kauppa- ja teollisuusministeriö antaa erikseen ohjeet Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle. Tämän lisäksi ministeriö voi antaa yhtiölle toimeksiantoja elinkeinopolitiikan toteuttamisen kannalta tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimeksiannolla tarkoitetaan elinkeinopoliittisesti tärkeisiin hankkeisiin tehtäviä, lähinnä suoria sijoituksia, joita toteutettaisiin kauppa- ja teollisuusministeriön esityksestä. Mikäli hankkeessa on tavanomaista alhaisempi tuotto-odotus ja korkeampi riski, tulee yhtiön hallituksen näkemys sijoitusmahdollisuudesta saattaa ministeriön tietoon. Ministeriön tulee viedä asia talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn, mikäli yhtiö sijoittaisi tällaiseen hankkeeseen yli 100 milj. mk (16,8 milj. €).

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tarkentanut vuosittain Tesille asetettuja strategisia tavoitteita. Esimerkiksi vuoden 2002 tavoiteasetannan osalta ministeriö suositti Tesille harkittavaksi private equity -sijoitusten (kypsemmän kehitysvaiheen rahastot) vähentämistä ja rahastotoiminnan voimakkaampaa kohdentamista markkinapuutealueille. Perusteluinaan ministeriö totesi, että yksityiset sijoittajat ovat vallinneessa markkinatilanteessa vähentäneet riskinottoaan alkuvaiheen teknologiayrityksissä, jolloin on tärkeää, että julkinen sektori toimisi päinvastoin. Kauppa- ja teollisuusministeriö totesi 28.11.2002 Tesille lähettämässään kirjeessä, että yhtiön sijoitustoiminta ei vastannut vielä ensimmäisen vuosipuoliskon aikana toteutuneiden sijoitusten osalta vuodelle 2002 asetettuja elinkeinopoliittisia tavoitteita. Mikäli kuitenkin arvioidut sijoitukset venture capital -rahastoihin sekä alueellisiin rahastoihin toteutuvat loppuvuoden aikana, asetettujen elinkeinopoliittisten tavoitteiden voidaan katsoa tulleen varsin kohtuullisesti toteutetuiksi.

Tesin ulkoisen arvioinnin sekä Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman tarkastuksen perusteella kauppa- ja teollisuusministeriö esitteli 28.1.2003 talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle toimenpidelistan pääomasijoitusmarkkinoiden kehittämiseksi. Tässä linjauksessa ministeriö tarkisti myös julkisten pääomasijoittajien työnjakoa alueellisessa pääomasijoittamisessa sekä korosti ensisijaisena elinkeinopoliittisena tavoitteena mahdollisimman suurta sijoitusvolyymia siemen- ja käynnistysvaiheen rahastojen ohella myös alueellisiin pääomarahastoihin.

Tesin asemaa alueellisessa pääomasijoitustoiminnassa vahvistettiin keskittämällä sille alueellisten määräaikaisten pääomasijoitusrahastojen pääomittaminen ja kehittäminen. Finnvera otti valtion puolesta vastuun osakeyhtiömuotoisista alueellisista rahastoista, ja Sitra puolestaan luopuu vähitel-

len alueellisesta pääomasijoitustoiminnasta. Finnveran tarkoituksena on yhteistyössä kuntien kanssa kehittää oy-muotoisista rahastoista alueellisen elinkeinopolitiikan välineitä. Linjaus toteutettiin Tesin, Finnveran ja Sitran välisillä kaupoilla.

Nyt Tesi kantaa kokonaisvastuun alueellisesta pääomasijoitustoiminnasta ja pyrkii sopimaan yhteistyössä yksityisten sijoittajien ja Finnveran kanssa pidemmän aikavälin tavoitteet sekä pelisäännöt alueellisten rahastojen pääomittamiselle. Tesi voi tukea alueellisten rahastojen erikoistumista sekä keskinäistä verkottumista rahastojen toimialaosaamisen vahvistamiseksi, mikä sallii myös sijoitustoiminnan yli alueellisten rajojen. Kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeen mukaan Tesin on ohjattava alueellisia rahastoja sijoittamaan entistä aktiivisemmin siemen- ja käynnistysvaiheen yrityksiin sekä yhtenäistettävä raportointi tältä osin seurannan mahdollistamiseksi. TE-keskusten tai Finnveran edustuksella alueellisten määräaikaisten rahastojen sijoitusneuvostoissa voidaan vahvistaa alueellista rahoitusyhteistyötä.

Tämän lisäksi ministeriö katsoi aiheelliseksi tarkistaa Tesille v. 2003 asetettuja tavoitteita. Elinkeinopoliittisten tavoitteiden osalta ministeriö totesi, että keskeisin elinkeinopoliittinen tavoite nykyisessä heikossa suhdannetilanteessa on mahdollisimman suuri sijoitusvolyymi markkinapuutealueelle siemen- ja käynnistysvaiheen yrityksiin keskittyviin rahastoihin sekä alueellisiin rahastoihin. Tesin tulee ryhtyä aktiivisesti toimenpiteisiin siemen- ja käynnistysvaiheen rahastojen perustamiseksi ja käyttää tarvittaessa hyväksi epäsymmetrisiä voiton- ja riskijakomalleja pääomarahastoihin sijoittaville instituutioille sekä yksityishenkilöille. Myös alueellisten rahastojen sijoituksia alkaviin yrityksiin tulee vahvistaa. Elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi yhtiön tulisi pyrkiä kohdistamaan sijoitettavissa olevien pääomien määrästä v. 2003 vähintään noin puolet alkaviin yrityksiin keskittyviin rahastoihin ja näistä merkittävän osan siemenvaiheen rahastoihin. Tesin tulee ministeriön ohjeiden mukaan myös minimoida sijoitukset kypsemmän kehitysvaiheen yrityksiin keskittyviin rahastoihin.

Jotta ministeriö voisi seurata asettamansa tavoitteen toteutumista siemen- ja käynnistysvaiheen rahoituksessa, edellytti se Tesiltä uusien rahastosijoitusten osalta raportointijärjestelmää, jossa sijoitukset eritellään siemenvaiheen (seed) ja käynnistysvaiheen (start up) yrityksiin, jotta saadaan tarpeellista tietoa kotimaista ja kansainvälistä seurantaa ja vertailuja varten.

Suorien sijoitusten osalta todetaan, että yhtiö voi tehdä edelleen suoria sijoituksia erityisistä elinkeinopoliittisista syistä elinkeinoelämän rakennemuutoksen edistämiseksi. Tällaisia voivat olla ajankohtaiset toimialasijoitukset teknologiasektorilla esim. biotekniikassa tai sijoitukset kaivostoiminnan alalla. Yhtiön tulee minimoida tuottotarkoituksessa tehdyt suorat sijoitukset. Suorien sijoitusten osuuden ei tulisi v. 2003 nousta yli 15 %:n yhtiön kokonaissijoituksista ilman ministeriöltä pyydettävää kannanottoa. Vuodelle 2003 asetettujen tavoitteiden tarkistamisen yhteydessä ministeriö totesi asettaneensa yhtiölle ensimmäistä kertaa laadullisten, suuntaa antavien tavoitteiden lisäksi myös määrälliset volyymitavoitteet elinkeinopoliittisten painopistealueiden korostamiseksi, eli vähimmäistavoitteet elinkeinopoliittisesti ensisijaisille sijoituksille sekä enimmäiskaton elinkeinopoliittisesti toissijaisille sijoituksille.

Tesille v. 2003 asetetut tarkistetut omistajapoliittiset tavoitteet ovat ministeriöltä saadun tiedon perusteella seuraavat: Yhtiön kannattavuutta seurataan pitkällä tähtäyksellä (5—10 vuotta). Yhtiön pitkän tähtäyksen kannattavuustavoitteeksi asetetaan pääomien reaaliarvon säilyttäminen. Laki Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä linjaa yhtiön vähimmäistuottotavoitteen. Laki ei kuitenkaan anna ministeriön mukaan perustetta kannattavuustavoitteen määrittämiseksi yksiselitteisesti yhtiötasolla, vaan yhtiön kannattavuustavoite muuttuu jatkumoksi yksittäisten sijoitusten tasolla. Ministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä myös todennut, että mikäli yhtiö katsoo sen tilanteen vuoden 2003 kuluessa muodostuvan sellaiseksi, että lain linjaama yhtiön kannattavuustavoite estää tai on ristiriidassa sen tärkeimmän elinkeinopoliittisen tavoitteen eli siemen- ja käynnistysvaiheen rahoituksen toteuttamisen kanssa, yhtiö voi tehdä tarvittaessa aloitteen ministeriölle, jotta se ryhtyisi toimenpiteisiin lain muuttamiseksi.

Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan on perusteltua toistaiseksi säilyttää omistajapoliittinen tavoite nykyisellään. Ministeriö perustelee kantaansa sillä, että suhdannevaihtelut kuuluvat niin pääomasijoittamiseen kuin muuhunkin talouteen, mutta siinä ne ovat ilmenneet vielä jyrkempinä kuin reaalitaloudessa. Ministeriön mukaan voidaan melkoisella varmuudella väittää, että kansainvälinen laskusuhdanne pääomasijoitusmarkkinoilla kääntyy nousuksi, joskaan kukaan ei osaa tarkasti ennustaa milloin.

Teollisuussijoituksen sijoitussuunnitelman mukaisesti tullaan v. 2003 sijoitussitoumukset suuntamaan seuraavasti: Venture capital -rahastot 25 milj. €, alueelliset rahastot 10 milj. €, kaivostoiminta-

rahastot 10 milj. € ja bioteknologiarahastot 10 milj. €. Suorat sijoitukset ovat yhteensä 45 milj. €, joista kaivostoimintaan 5 milj. € ja bioteknologiaan 15 milj. €.

Kauppa- ja teollisuusministeriö pitää tärkeänä, että Tesin pääomittamista jatketaan seuraavan hallituskauden ajan n. 50 milj. €:lla vuodessa elinkeinopoliittisesti tärkeiden sijoitusten toteuttamiseksi. Lähivuosien markkinatilanne vaikuttaa huonolta, joten sijoitettujen pääomien palautuvuus jäänee ministeriön mukaan vähäiseksi.

Ulkomaisen pääoman saatavuus

Suomalaiset pääomarahastot joutuvat kilpailemaan ulkomaisten sijoittajien sijoituksista. Kansainvälisten sijoittajien kiinnostus suomalaisiin yrityksiin kohdistuvaan pääomasijoittamiseen on tosin lisääntynyt myös Suomen lukeutuessa teknologisen kehityksen kärkimaihin.

Kiinnostuksesta huolimatta ulkomaista pääomaa ei juuri ole ohjautunut Suomessa toimiviin pääomarahastoihin. Vuonna 2002 uudesta pääomasta 27 % kerättiin ulkomaisista lähteistä. Suomalaisissa pääomarahastoissa ei kuitenkaan ole ulkomaisia yksityisen sektorin sijoittajia. Suomeen kanavoitu ulkomainen pääoma on lähes kokonaan lähtöisin Euroopan alueella liikkuvista julkisista varoista. Nämä yhteisöt toimivat Euroopan alueella verovapaasti, joten kansalliset verosäännökset eivät aiheuta rajoituksia niiden sijoitustoiminalle.

Verokysymyksillä on merkitystä kehitettäessä sekä kotimaista että kansainvälistä riskipääomaan liittyvää toimintaa (Pääomarahoituksen tarjonnan lisääminen Suomessa. VM tutkimuksia ja selvityksiä 1/2003). Keskeisenä ongelmana ulkomaisen pääoman saatavuudelle on Suomen pääomasijoitusyhdistyksen mukaan ulkomaisen sijoittajan kommandiittiyhtiön muodossa toimivaan pääomarahastoon tekemän sijoituksen verotukseen liittyvät epävarmuustekijät Suomessa. Korkeimman hallinto-oikeuden antaman ennakkoratkaisun (KHO 2002:34) mukaan kommandiittiyhtiön osakkaana olevan ulkomaisen sijoittajan osuutta yhtiön tuloksesta verotetaan Suomessa silloinkin, kun yhtiö harjoittaa passiivista sijoitustoimintaa ja sijoittajana on passiivinen yhtiömies.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Suomen Teollisuussijoitus Oy perustettiin v. 1995 edistämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten oman pääoman ehtoisen rahoituksen saatavuutta. Yksityisen riskipääoman tarjonta oli tuolloin vähäistä, ja yhtiön tarkoituksena oli vähemmistösijoituksia tekemällä edistää uusien, yksityisten pääomarahastojen syntymistä ja yksityisen pääoman kanavoitumista markkinoille. Vielä 1990-luvun alkupuolella, jolloin Suomen pääomasijoitusala oli vasta kehittymässä, oli julkisten pääomasijoittajien osuus rahoituksesta huomattava. Nyttemmin yksityisten toimijoiden määrän kasvettua ja toiminnan vakiinnuttua on yksityisen pääoman osuus noussut hallitsevaksi (95 %).

Tässä muuttuneessa toimintaympäristössä tulisikin julkisen sektorin (Suomen Teollisuussijoitus Oy) rooli ja sen toiminnalle asetetut omistajapoliittiset tavoitteet harkita uudelleen. Vallitsevassa markkinatilanteessa lain edellyttämä liiketaloudellisen kannattavuusvaatimuksen toteutuminen vaikuttaa epätodennäköiseltä pidemmälläkin aikavälillä, kun otetaan huomioon valittu toimintapolitiikka (elinkeinopoliittiset tavoitteet) ja sitä täydentävä ministeriön ohjaus.

Useat selvitykset ja asiantuntijat pitävät Suomen Teollisuussijoituksen tehtävää markkinapuutteiden korjaajana siemen- ja käynnistysvaiheen rahoituksessa kuitenkin perusteltuna. Siemenvaiheen ja etenkin sitä edeltävän yritysideavaiheen rahoittamiseen liittyy riskejä, jotka saavat yksityisen sektorin usein luopumaan hankkeen rahoittamisesta. Kyseiset markkinapuutteet yritysten siemen- ja käynnistysvaiheen rahoituksessa johtavat kuitenkin tilanteeseen, jossa myöhempien vaiheiden sijoituskohteita ei voi kehittyä riittävästi, ja tämä puolestaan rajoittaa koko pääomasijoitusmarkkinoiden kehittymistä. Valtiontilintarkastajien mielestä julkisen sektorin roolia Suomen pääomasijoitusmarkkinoiden toimintaedellytysten rakentajana on vielä kehitettävä.

Julkisen sektorin tulisikin omalla toiminnallaan pyrkiä ensisijaisesti korjaamaan rahoitusmarkkinoiden epäkohtia, koska muut rahoittajat eivät ota päätöksissään huomioon uusien yritysten syntymisen tai yrityksen kasvamisen kaikkia vaikutuksia. Mitä enemmän

uusia yrityksiä syntyy, sitä todennäköisempää on esim. uusien innovaatioiden syntyminen ja uuden teknologian kehittäminen sekä työllisyyden paraneminen. Alueiden kilpailukyvyn turvaaminen edellyttää myös erilaisten tuki-instrumenttien käyttöä. Lisäksi pääomasijoittajan mukanaolo lisää yrityksen uskottavuutta sen muiden sidosryhmien silmissä ja parantaa muun rahoituksen saamisen mahdollisuutta. Pääomasijoittaminen yhtenä rahoitustuen muotona voi olla hyvinkin edullinen tapa julkiselle vallalle saada aikaan haluttuja myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Suomen Teollisuussijoitus Oy:n rahoituksen vaikuttavuutta ja erityisesti ulkoisvaikutusten syntymistä tulisi kuitenkin valtiontilintarkastajien mielestä selvittää tarkemmin.

Erityistä huomiota tulisi myös kiinnittää alueelliseen pääomasijoittamiseen ja siihen, miten pääomasijoituksia — niin julkisia kuin yksityisiäkin — saataisiin suunnattua nykyistä enemmän koko maan alueelle. Tällä hetkellä sijoitukset ovat painottuneet voimakkaasti Etelä-Suomeen.

Kaivannaisteollisuuden edistäminen

Metallimalmien louhinta oli merkityksellistä Suomen muuttuessa 1900-luvun alun maatalousmaasta kehittyneeksi teollisuusmaaksi. Toisin kuitenkin kuin Ruotsissa ja Norjassa, ei kaivostoiminta ole Suomessa saanut erityisen keskeistä huomiota osakseen. Outokumpu Oyj perustettiin ensimmäisen maailmansodan jälkeen, ja teknisistä innovaatioista ja uusien prosessien kehittämisestä tuli alusta alkaen tärkeä osa kaivosalaa. Metallien valmistustaidon (metallurgia) kehittäminen oli välttämätöntä, jotta Outokummun malmeja pystyttiin täysin hyödyntämään. Sota-ajan jälkeen Outokummussa siirryttiin uusiin metalleihin kuten nikkeliin, sinkkiin ja kromiittiin. Teollisuusmineraalisektori sai puolestaan alkunsa metallurgiasektorilla ilmenneestä kalkin ja tulenkestävien metallien kysynnästä. Sellu- ja paperiteollisuudella on myös ollut suuri merkitys teollisuusmineraalisektorin kehittymiselle. Suomen kaivannaisteollisuuden kehityksen avaintekijöinä on pidetty teollistumisen lisäksi energiavoimavarojen puutetta ja omaa strategiaa, jossa on painotettu itse koottua pääomaa, raaka-aineita ja osaamista sekä valtion laajamittaista osallistumista (Socio-economic Impacts of the Finnish Extractive Industries, 2002, http://www.teknologiateollisuus.fi/files/876_report.pdf).

Maailmanlaajuisesti kaivosalan kehitys ei ole ollut viime aikoina suotuisaa. Metallien hinnat ovat olleet alhaalla, ja sektorille sijoitetun pääoman tuotto on viime vuosina ollut vähäistä tai erittäin heikkoa. Lisäksi Euroopassa on tapahtunut vakavia ympäristökatastrofeja, esim. romanialaisesta kultakaivoksesta pääsi syanidia Tonavaan.

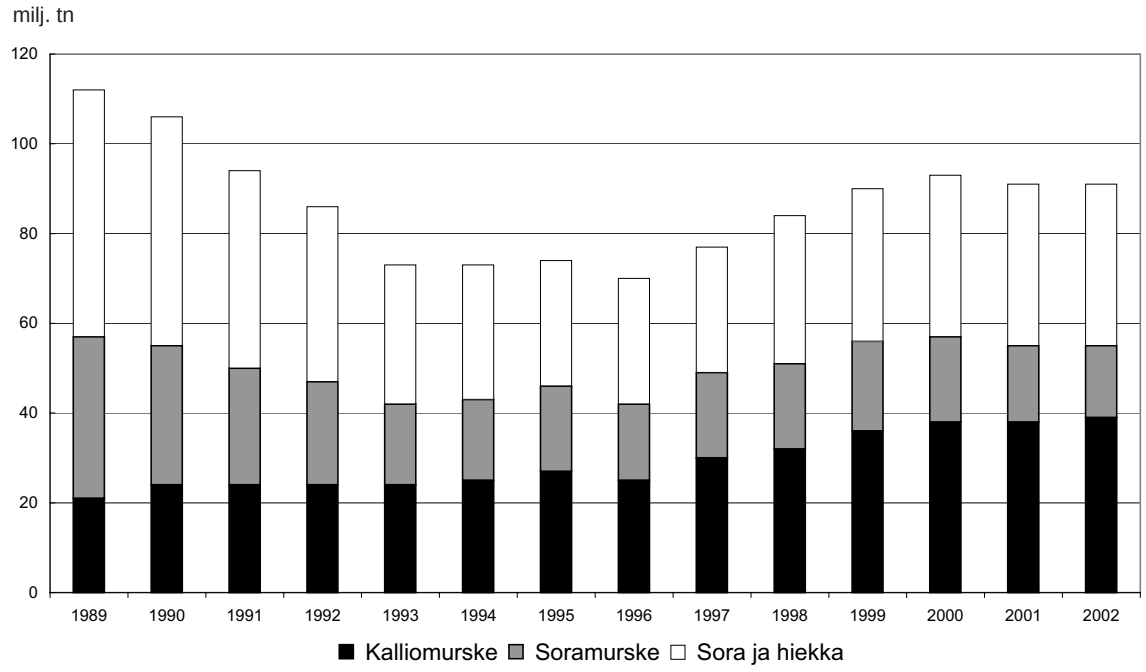
Valtiontilintarkastajat ovat viimeksi käsitelleet kaivostoimintaa kertomuksessaan vuodelta 1991. Tällöin kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että kaivostoiminta oli huolestuttavasti vähentynyt ja alan työllisyys heikentynyt. Valtiontilintarkastajien mielestä myös pienimuotoista kaivostoimintaa olisi tullut edistää sekä luoda edellytykset vapaalle kilpailulle ja ulkomaisille yrityksille. Tässä kertomusosuudessa valtiontilintarkastajat käsittelevät kaivannaisteollisuuden nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä Suomessa sekä valtion roolia ja sen käytettävissä olevia välineitä, kuten tutkimusta ja rahoitusta, kaivannaisteollisuuden edistämiseksi. Myös alalla EU-jäsenyyden myötä tapahtuneita muutoksia käsitellään.

Kaivannaisteollisuus mielletään metallisia malmeja, teollisuusmineraaleja, kiviaineksia ja rakennuskiviä hyödyntäväksi teollisuudeksi. Alaan luetaan kuuluvaksi myös kaivoslaitteet ja alan palvelut. Myös turvetuotanto käsitetään osaksi suomalaista kaivannaistoimintaa. Varsinkin englanninkielisessä kirjallisuudessa luetaan lisäksi pohjaveden tuotanto osaksi kaivannaisteollisuutta: Pohjavesien kartoituksessa geologisella kartoituksella on merkittävä rooli. Tässä kertomusosuudessa ei käsitellä pohjaveden tuotantoon eikä ympäristönsuojeluun liittyviä kysymyksiä. Turvetuotannon osalta keskitytään tarkastelemaan lähinnä sen taloudellista merkitystä.

Kaivannaisteollisuuden nykytila

Kiviainesteollisuuteen kuuluu luonnonhiekan, soran ja sepelin tuotanto tie- ja talonrakennusalojen tarpeisiin sekä asfaltin ja betonin valmistukseen. Alalla toimii yli 400 yritystä. Niissä on keskimäärin

Maa- ja kiviainesten käyttö v. 1989—2001
Lähde: Suomen Maarakentajien Keskusliitto 2002



neljä työtekijää. Ala on levittäytynyt ympäri Suomea. Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) v. 2001 tekemän arvion mukaan pohjavesipinnan yläpuolella olevien sora- ja hiekkavarantojen kokonaismäärä Suomessa on 41 mrd. m^3. Suurin osa varannoista on kuitenkin kaukana kulutuskeskuksista tai erilaisten suojelu- ja maankäyttörajoitteiden vuoksi pois käytöstä. Maa- ja kiviaineksia käytetään Suomessa rakentamisen suhdanteista riippuen 75—110 milj. tn vuodessa. Kalliomurskeiden osuus kiviainestuotannosta on kasvanut pitkään, koska taloudellisesti käyttöön saatavat laadukkaat harjuainekset ovat vähentyneet. Moreenin, kaivosteollisuuden sivukivien ja muiden mineraalisten tai mineraaliperäisten teollisuusjätteiden käyttö lisääntyy tulevaisuudessa ns. neitseellisiä luonnonvaroja korvaavina aineksina. Lisäys on kuitenkin melko hidasta.

Turpeen tuotantomäärät vaihtelevat puolestaan vuosittain korjuuolosuhteiden vuoksi huomattavasti. Keskimääräinen tuotanto on kymmenen viime vuoden aikana ollut n. 20 milj. m^3 vuosittain. Tuotannosta yli 90 % on energiaturvetta. Kansallisessa ilmastostrategiassa turpeella on merkittävä asema suomalaisessa energiantuotannossa. Kauppa- ja teollisuusministeriön v. 2002 teettämän, turpeen tulevaa pitkäaikaiskäyttöä koskevan selvityksen mukaan turpeen käyttö säilyy suunnilleen nykytasollaan vastaten n. 20 TWh:n vuosittaista energiantuotantoa. Valmisteilla oleva kasvihuonekaasuihin liittyvä päästökauppalainsäädäntö tuo jossain määrin epävarmuutta turpeen tuleviin käyttömääriin.

Kaivoslain alaisten kaivoskivennäisten kokonaislouhinta saavutti huippunsa 1980-luvun puolivälissä ja on sen jälkeen kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan asettunut 17—18 milj. tn:n vuositasolle. Metallimalmien tuotantomäärät ovat laskeneet 1970-luvun huippuvuosista alle puoleen ja vakiintuneet 1990-luvun puolivälissä vähän yli 3 milj. tn:n vuositasolle. Suomen kaivokset tuottavat kromia, kuparia, sinkkiä, lyijyä, nikkeliä, rikkiä ja kultaa. Kun Kittilän Suurikuusikon kultakaivoksen toiminta aikanaan käynnistyy, arvioidaan kultamalmin kokonaislouhintavolyymin nousevan selvästi nykyisestä. Suurikuusikon kaavailtu kultamalmin vuosituotanto on n. 0,75 milj. tn. Outokumpu Oyj on puolestaan ilmoittanut sulkevansa Oriveden kultakaivoksen marraskuussa 2003. Tarkkojen arvioiden tekeminen lähivuosien kultamalmien ko-

konaislouhinnasta on vaikeaa, minkä vuoksi tämänhetkiset arviot ovat suurusluokaltaan miljoonaa tonnia vuodessa. Käynnissä olevat merkittävät Pohjois-Suomen malmitutkimushankkeet, esim. APP-projekti Ranualla, voivat kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kuitenkin johtaa lähivuosina suurimittaiseen kaivostoimintaan ja parhaassa tapauksessa metallimalmien louhintamäärien merkittävään kasvuun.

Teollisuusmineraalien ja kivien, ml. kaivoskivennäisiin luettava vuolukivi, tuotantomäärä on ollut vakaassa kasvussa jo pitkään. Kalkkikiven tuotanto on viime vuosina asettunut n. 4 milj. tn:n vuositasolle. Teollisuuden tarvitsemien pigmenttimineraalien, kuten kalsiitin, talkin, kaoliinin ja ilmeniitin, kysyntä ja käyttö kasvavat niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin, mikä nostaa edelleen tuotantomääriä. Teollisuusmineraalien pääpaino on paperiteollisuuden tarvitsemien pigmenttimineraalien etsinnässä, mutta uutena painopistealueena ovat high tech -metallit kuten tantaali ja litium. Vuonna 1999 Suomi oli johtava talkin tuottaja Euroopassa, ja sen osuus koko Euroopan tuotannosta oli 36,5 %. Seuraavasta taulukosta ilmenee metallimalmien ja teollisuusmineraalinen tuotanto Suomessa v. 1999 ja Suomen asema Euroopan maiden joukossa:

Metalli, mineraali	Kaivos-tuotanto	Suomen sijajärjestys Euroopassa	Osuus koko Euroopan tuotannosta
	1 000 t		%
Kupari	10,5	8	1,0
Nikkeli	0,7	3	3,6
Sinkki	19,6	6	2,5
Maasälpä	43,8	10	<0,1
Kiille	8,5	3	23,1
Talkki	509,0	1	36,5
Wollastoniitti	13,9	1	>95

Euroopan tuotanto ei sisällä Venäjän ja muiden CIS-maiden tuotantoa.
Lähde: World Mineral Statistics 1995—99, BGS 2001.

Taloudellinen merkitys

Merkittävä osa Suomen malmipotentiaalisista alueista on Itä- ja Pohjois-Suomessa. Pohjois-Suomessa löydösten sijainti saamelaisalueilla tai Natura-alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä hidastaa, pahimmassa tapauksessa jopa estää kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan niiden kehittämistä edelleen kaivostoiminnaksi. EU:n ympäristölainsäädäntö ja kansalliset tulkinnat aiheuttavat myös epävarmuutta koko kaivostoiminnan kannattavuudelle. Metallimalmien etsintä on keskittynyt Lappiin, Pohjois-Pohjanmaalle ja Itä-Suomeen eli alueille, joiden taloudelle sekä itse etsinnällä että tulevaisuudessa avattavilla kaivoksilla on merkittävä vaikutus. Esimerkkinä mainittakoon eteläafrikkalainen Gold Fields -kaivosyhtiö, joka käyttää yhdessä Outokummun kanssa n. 13 milj. USD platinaryhmän metallien jatkuvaan etsintään Penikkain alueella.

Kaivannaisteollisuusyhdistyksen (KTY) v. 2002 julkaiseman selvityksen mukaan Suomen geologian vuoksi varsinaisen louhinta- ja kaivannaistoiminnan kohdentuminen yleensä maaseutualueille ja syrjäseuduille korostaa toiminnan alueellista tai työllistävää merkitystä. Kaivossektorin varsinaisten kaivoslouhinta-alojen työtarjonta on rajallista. Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa, Lapissa, Etelä-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa yli 0,4 % ansiotyötä tekevästä väestöstä työskentelee kaivoksissa tai louhoksissa. Koko Suomen keskiarvo on 0,14 %. Pohjois-Pohjanmaalla ala työllistää yli 800 henkeä. Seuraavassa taulukossa verrataan alan työllisyyttä alueittain.

Alue	Kaivos- ja louhostoiminnassa työskentelevien määrä	Osuus alueen kaikista työllisistä, %
Pohjois-Pohjanmaa	819	0,62
Kainuu	165	0,54
Lappi	341	0,50
Etelä-Pohjanmaa	328	0,44
Etelä-Karjala	219	0,43
Pohjois-Savo	365	0,40
Pohjois-Karjala	223	0,38
Satakunta	215	0,24
Varsinais-Suomi	436	0,23
Uusimaa	418	0,07

Taulukko sisältää myös turpeennostossa työskentelevät.
Lähde: Statistical Yearbook of Finland 2000. Taulukko 348. Tilastokeskus.

Työllisyys kehittyi kaivannaisteollisuuden eri sektoreilla v. 1995—99 seuraavasti:

Sektori	1995	1996	1997	1998	1999	Muutos 1995—99
	Työntekijöiden määrä					%
Kiviaines	1 133	1 312	1 426	1 414	1 405	24
Teollisuusmineraalit	1 411	1 166	1 214	1 214	1 182	—16
Metallimalmien louhinta	616	594	597	584	662	7
Rakennuskivi	2 099	1 934	2 183	2 377	2 365	13
Laitevalmistus	3 528	3 705	3 803	3 938	3 963	12
Yhteensä	8 787	8 711	9 223	9 527	9 577	9

Vuonna 1999 ala työllisti kokonaisuudessaan 9 577 henkeä eli 1,8 % kaikista teollisuustyöntekijöistä, ja sen vienti muodosti n. 1,5 % koko teollisuuden viennistä. Kaivannaisteollisuuden tuottama jalostusarvo oli 1,8 % koko teollisuuden jalostusarvosta kuten myös alan investoinnit kaikista teollisuusinvestoinneista. Sektorin eri osa-alueiden välillä on suuria eroja työllisyydessä, jalostusarvossa ja viennin arvossa. Merkittävin osa-alue on kaivoslaitteiden valmistus. Sen osuus sektorin työllisyydestä ja jalostusarvosta oli yli 42 % ja viennistä 76 %.

Kaivannaisteollisuuden tuotteita tai palveluja käyttävät asiakastoimialat puolestaan ovat merkittävä osa Suomen kansantaloutta. Yhdessä kaivannaissektorin kanssa niiden osuus teollisuuden kaikista työntekijöistä oli 39 %, teollisuuden kokonaisviennistä lähes 20 %, koko teollisuuden jalostusarvosta 34 % ja kaikista teollisuusinvestoinneista 35 % (KTY:n selvitys 2002).

Kaivannaisteollisuuden avainindikaattoreita v. 1999 olivat seuraavat:

	Kaivannais-teollisuus	Asiakastoimialat	Yhteensä	Koko teollisuus	Kaivannais-teollisuuden ja sen asiakas-toimialojen osuus koko teollisuudesta, %
Yritysten määrä	1 120	35 154	36 274	57 989	63
Työntekijöiden määrä	9 577	201 857	211 434	537 864	39
Vienti, milj. €	655	7 837	8 492	45 157	19
Jalostusarvo, milj. €	615	10 812	11 427	33 895	34
Investoinnit, milj. €	89	1 469	1 558	4 464	35

Lähde: Kaivannaisteollisuusyhdistys 2002.

Tilastokeskuksen mukaan teollisuustuotannon bruttoarvo pysyi v. 2001 suunnilleen vuoden 2000 tasolla. Mineraalien kaivussa tuotannon bruttoarvo kasvoi kuitenkin lähes 8 %. Teollisuuden ja rakentamisen jalostusarvo puolestaan kasvoi runsaat 2 %, ja mineraalien kaivussa jalostusarvo lisääntyi lähes 28 %. Kaivannaisteollisuusyhdistyksen mukaan alan kehityksen uskotaan jatkuvan suhteellisen vakaana verrattuna taloudelliseen taantumaan monella muulla alalla. Alalla ei ole kaivannaisteollisuusyhdistyksen mukaan esiintynyt irtisanomisia tai lomautuksia. Metallien hintojen lasku on kylläkin hidastanut uusien kaivosten käynnistämistä, mutta uusien kaivosten näkymiä pidetään lupaavina jo lähivuosina. Myönteisenä asiana Kaivannaisteollisuusyhdistys tuo esiin sen, että yleinen kiinnostus suomalaista kaivannaisteollisuutta kohtaan on lisääntynyt. Hyvä esimerkki tästä on Suomen Teollisuussijoitus Oy:n kaivannaisteollisuuden rahastohanke.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan alalla on käynnissä merkittäviä yritysjärjestelyjä, jotka ovat johtaneet myös irtisanomisiin aivan viime aikoina.

Turvetuotannon merkittävyyttä voidaan arvioida sekä energian huoltovarmuuden että taloudellisuuden näkökulmasta. Turve on kotimainen energialähde ja olennainen osa energiapolitiikan huol-

tovarmuutta. Turvetuotannon työllistävä vaikutus vaihtelee vuosittain merkittävästi mm. tuotantovuoden korjuuolosuhteiden vuoksi, mikä kuvastaa samalla myös tuotannon työllistävyyden kausiluonteisuutta. Oulun yliopiston Thule Instituutin selvityksen mukaan turvetuotannon suora työllistävä vaikutus oli v. 1999 (vastaa kymmenen vuoden ajanjakson keskimääräistä vuotta) 1 700 henkilötyövuotta (ilman kuljetuksia) ja kuljetusten kanssa 2 600. Koko tuotanto- ja jalostusketjun kokonaistyöllisyysvaikutus oli yhteensä lähes 7 800 henkilötyövuotta.

Alueellinen merkittävyys korostuu erityisesti turvetuotannossa (turpeen korjuu ja kuljetus). Turveteollisuustilaston mukaan esim. v. 2002 vain alle 7 % vuoden koko turvetuotannosta (25,4 milj. m^3) tapahtui Etelä-Suomen alueella. Turvetoimitusten taloudellinen arvo on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan 200—230 milj. € vuodessa.

Kymmenen viime vuoden aikana on ministeriön mukaan 5—6 % Suomen kokonaisenergiasta tuotettu turpeella lukuun ottamatta vuosia 1999 ja 2000. (Näinä vuosina sateisten kesien vuoksi oli saatavissa runsaasti edullista vesivoimaan perustuvaa tuontienergiaa.) Kaukolämmöstä noin viidennes tuotetaan turpeella. Suomen bioenergiatuotanto perustuu ennen kaikkea turpeen ja puujätteiden yhteiskäyttöisyyteen.

Kaivannaisteollisuudessa toimivat yritykset ja omistussuhteiden muutokset

Suomen kaivannaisteollisuus on käynyt läpi merkittävän rakennemuutoksen. ETA-sopimuksen ja sittemmin EU-jäsenyyden myötä Suomen rajat avautuivat kansainvälisille kaivosalan yrityksille. Aiemmin kaivostoiminnasta ja siihen liittyvästä etsintätoiminnasta vastasivat Outokumpu, Rautaruukki, Kemira ja muutama yksityinen yritys. Nämä kaikki ovat joko merkittävästi vähentäneet etsintätoimintaansa tai luopuneet siitä kokonaan. Viimeksi vuoden 2001 lopulla Outokumpu Oyj ilmoitti luopuvansa perusmetalleihin liittyvästä kaivostoiminnasta ja siihen liittyvästä etsinnästä. Se jatkaa kuitenkin jalometallien etsintä- ja kaivostoimintaa yhteistyössä uuden yrityksen, Dragon Miningin kanssa.

Tällä hetkellä Suomessa toimii kolmisenkymmentä koti- ja ulkomaista etsintä- ja kaivosalan yritystä. Niiden päämielenkiinto kohdistuu platinametalleihin, kultaan, perusmetalleihin ja timantteihin sekä teollisuusmineraaleihin. Alalla on tapahtunut merkittäviä omistusjärjestelyjä muutaman viime vuoden aikana: Outokumpu Mining Oy myi Pyhäsalmen sinkkikaivoksen kanadalaiselle Inmet Mining Corporationille v. 2002. Arctic Platinum Partnership (APP) tutkii maailmankin mittakaavassa merkittäviä platinametallireservejä Ranualla, Rovaniemen maalaiskunnassa ja Tervolassa. Maailman suurimpiin kultakaivosyhtiöihin kuuluva eteläafrikkalainen Gold Fields Limited on hankkinut ns. earn in -sopimuksella 100 % omistusoikeuden APP:stä Outokumpu Mining Oy:ltä. Metallisten malmien etsintää suorittavat myös kanadalaiset Belvedere Resources Ltd ja Vision Gate Ventures sekä englantilainen Tertiary Minerals ja irlantilainen Conroy Gold and Diamonds. Ruotsalainen Scandinavian Gold Prospecting AB tutkii Keivitsan kupari-nikkeli-jalometalli-esiintymää Lapissa yhteistyössä kanadalaisen Platinova Resources Ltd:n kanssa.

Ruotsalainen Riddarhyttan Resources AB suunnittelee kultakaivoksen avaamista Kittilän Suurikuusikossa ja suorittaa lisäksi malminetsintää Lapissa osittain yhteistyössä australialaisen Troy Resources NL:n kanssa. Pahtavaaran Terra Mining Oy:n konkurssin takia suljettu kultakaivos avattaneen ministeriön mukaan vielä talven 2003—04 aikana.

Timantteja on Itä-Suomessa etsinyt viime vuosina varsinkin englantilaisen European Diamonds PLC:n omistama Ilmari Exploration Oy. Lisäksi Conroy Gold and Diamonds ja kanadalainen Poplar Resources Ltd harjoittavat timanttien etsintää maassamme. Poplar toimii täällä ruotsalaisen tytäryhtiönsä North Star Diamonds AB:n kautta.

Myös teollisuusmineraalisektori on siirtynyt viime vuosina merkittävässä määrin ulkomaiseen omistukseen. Tärkeitä kotimaisia tuottajia ovat enää Nordkalk Oyj Abp ja Kemira Phosphates Oy. Merkittävin ulkomainen yhtiö teollisuusmineraalisektorilla on Omya Oy, jonka sveitsiläinen emoyhtiö Omya AG on maailman suurin jauhetun kalsiumkarbonaatin tuottaja. Suomessa Omya Oy omistaa 49 % Suomen Karbonaatti Oy:stä ja kokonaan Mondo Minerals Oy:n, joka on suuri talkin tuottaja Sotkamon, Outokummun ja Kaavin laitoksillaan. Nilsiässä ja Kemiössä kvartsia ja maasälpää tuottavan SP Minerals Oy Ab:n omistaa kokonaan maailman suurin piin tuottaja belgialainen Sibelcoryhmä. SMA Saxo Mineral Oy tuottaa kalkkituotteita ja kvartsia, ja sen omistaa ruotsalainen SMA Svenska Mineral AB. Maailman suurimman talkin tuottajan, ranskalaisen Talc de Luzenacin omistamalle Luzenac Suomi Oy:lle on äskettäin myönnetty kaivospiiri talkin tuotantoa varten Sotkamossa. Ulkomaiset yhtiöt käyttävät Suomessa toimiessaan pääosin suomalaisia palveluita ja alihankkijoita, mm. Geologian tutkimuskeskuksen palveluita.

Julkisen sektorin toimet kaivannaisteollisuuden edistämiseksi

Kauppa- ja teollisuusministeriön toiminta

Voimassa oleva kaivoslaki (503/1965) ja -asetus (663/1965) ovat vuodelta 1965. Laki perustuu selkeästi valtausjärjestelmään mutta tunnustaa myös maanomistajan oikeuden kaivoskivennäisiin. Näiden lisäksi on voimassa kauppa- ja teollisuusministeriön päätös kaivosten turvallisuusmääräyksistä (921/1975), kauppa- ja teollisuusministeriön päätös nostolaitoksista kaivoksissa (372/1969) ja kauppa- ja teollisuusministeriön päätös kaivoskartoista (1218/1995). Sellaiseen kaivos- ja rikastustoimintaan, jonka tarkoituksena on uraanin tai toriumin tuottaminen, sovelletaan lisäksi ydinenergialakia (990/1987).

Vuoden 1965 kaivoslaki säilyi pitkään muuttumattomana. Suomen liittyminen Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen johti ulkomaalaisten kiinteistönhankintaa koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä myös kaivoslain muuttamiseen. Sittemmin 1990-luvun aikana kaivoslakia muutettiin vielä ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännön kehittymisen myötä. Viimeisin muutos kaivoslakiin tehtiin uuden maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) myötä. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti syksyllä 1999 kaksi työryhmää, joiden tehtävänä oli saattaa ajan tasalle kaivoskivennäisten etsintätoimintaa, kaivostoimintaa ja kaivosturvallisuutta koskevat säädökset. Työryhmien esitykset valmistuivat vuoden 2003 alussa ja hallituksen esitys eduskunnalle sekä tarvittavat asetukset on ministeriön mukaan tarkoitus antaa v. 2004.

Kaivannaisten hyödyntämiseen liittyvä lainsäädäntö on monitahoinen ja hyödyntäjän kannalta joskus myös epäselvä: kaivoskivennäiset kuuluvat kaivoslainsäädännön alaisuuteen, mutta maa- ja kiviainekset maa-aineslain alaisuuteen. Näiden välinen raja ei kuitenkaan ole ministeriön mukaan täysin yksiselitteinen, esim. takkauunien sydäminä käytettävä vuolukivi kuuluu kaivoskivennäisten piiriin, mutta laattoina seiniin käytettävä ja samasta esiintymästä peräisin oleva vuolukivi kuuluu rakennuskivenä maa-aineslain piiriin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toimii kaivoslain tarkoittamana kaivosviranomaisena, jonka tehtävät on määritelty kaivoslaissa (503/1965) ja -asetuksessa (663/1965). Ministeriö pitää valtauksista ja kaivospiireistä kaivosrekisteriä, johon liittyvät asiat on määritelty kaivoslain 6 luvussa. Ministeriö myös suorittaa kaivoslain mukaista valvontaa. Ministeriöllä on apunaan kaivoslautakunta kaivosasioiden periaatteellista laatua olevien ja laajakantoisten kysymysten käsittelyyn. Kaivosrekisterin tehtävänä on toimia viranomaisen päätöksenteon tukena, antaa kaivostoiminnan harjoittajille tietoa eri esiintymien käyttöoikeuksista ja haltijoista, antaa muille asianosaisille tietoa alueita koskevista kaivosoikeudellisista päätöksistä sekä toimia muiden alojen viranomaisten suunnittelun ja informaation välineenä.

Ministeriö valmistelee Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) löytämien kivennäisesiintymien (kansainvälisiin) tarjouskilpailuihin perustuvan myynnin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen tekoa varten. Tämä perustuu lakiin valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia kivennäislöydöksiä sekä niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia maa-alueita (174/1940).

Valtaajan on suoritettava valtausalueestaan valtiolle maksu (6,75 € hehtaarilta) kalenterivuodelta tai sen osalta. Valtauksen lunastusmaksu on 400 € ja kaivospiirin 1 000 €. Myydessään GTK:n löytämän esiintymän valtio saa tuloja sekä kertakorvauksena että varsinaisen kaivostoiminnan alettua myös vuosittain maksettavina louhintamaksuina. Viime vuosina tehtyjen sopimusten kertakorvaukset ovat olleet 2 000—180 000 €, ja yhtiöt ovat sitoutuneet investoimaan jatkotutkimuksiin 70 000—1 200 000 €. GTK:n löytämiä ja raportoimia esiintymiä on viime vuosina myyty Outokumpu Mining Oy:lle, Omya Oy:lle, Nordkalk Oyj Abp:lle, Tulikivi Oyj:lle, Riddarhyttan Resources Ab:lle, Endomines Oy:lle, Troy Resources NL:lle, North Atlantic Natural Resourcesille sekä America Diamond Corporationille. Kuudelle esiintymälle tullaan ministeriön mukaan todennäköisesti hakemaan kaivospiiriä lähiaikoina. Lopuilla myydyillä esiintymillä on käynnissä eriasteista tutkimustoimintaa, mutta vielä ei ole valmiuksia päättää mahdollisesta kaivospiirin hakemisesta.

Geologian tutkimuskeskuksen toiminta

Euroopan mittakaavassa Suomessa on poikkeuksellisen suuret varannot ja potentiaali kromin, platinametallien, kullan, talkin, tantaalin, vuolukiven ja graniittisten luonnonkivien, kiviainesten, energiaturpeen sekä puhtaan pohjaveden hyödyntämiseen. Suomesta on löydetty viitteitä myös timanttiesiintymistä. GTK kartoittaa ja tutkii geologisia raaka-ainevarantoja sekä ylläpitää, täydentää ja kehittää niitä koskevia valtakunnallisia rekistereitä yhteiskunnan ja elinkeinoelämän lyhyen ja pitkän aikavälin raaka-ainevarojen riittävyyden ja saatavuuden sekä kestävän käytön varmistamiseksi. Raaka-ainevarantojen paikantaminen perustuu erikoisosaamiseen, kartoitukseen ja tutkimukseen sekä tulosten integroituun hyödyntämiseen.

Metallisten malmien osalta GTK keskittyy lähivuosina perusmetalli- (sinkki, nikkeli ja kupari), jalometalli- (kulta ja platinametallit) ja kromiesiintymien paikantamiseen. GTK:n teollisuusmineraalitutkimuksissa painopiste on paperiteollisuuden tarvitsemien pigmenttimineraalien kalsiitin, talkin, kaoliinin ja ilmeniitin etsinnässä. Luonnonkivisektorilla GTK pyrkii varmistamaan teollisuuden raaka-ainepohjaa ja löytämään uusia kivityyppejä tuotantoon. Turvevarojen kartoituksella GTK turvaa turveteollisuuden raaka-ainevarojen saannin.

Geologian tutkimuskeskus suorittaa ensivaiheen etsintätoimintaa ja raportoi löytämänsä esiintymät kauppa- ja teollisuusministeriölle, joka myy ne edelleen yrityksille. Kauppa- ja teollisuusministeriö on kesällä 2003 julkaissut uusimmat kansainväliset tarjouspyynnöt, jotka koskivat Rytkyn nikkeliesiintymää Pohjois-Savossa ja Kuovilan kalkkikivi-wollastoniittiesiintymää sekä Hakalan kalkkikiviesiintymää Lounais-Suomessa. Tavoitteena on, että esiintymillä tehtäisiin lisätutkimuksia ja että niitä kehitettäisiin.

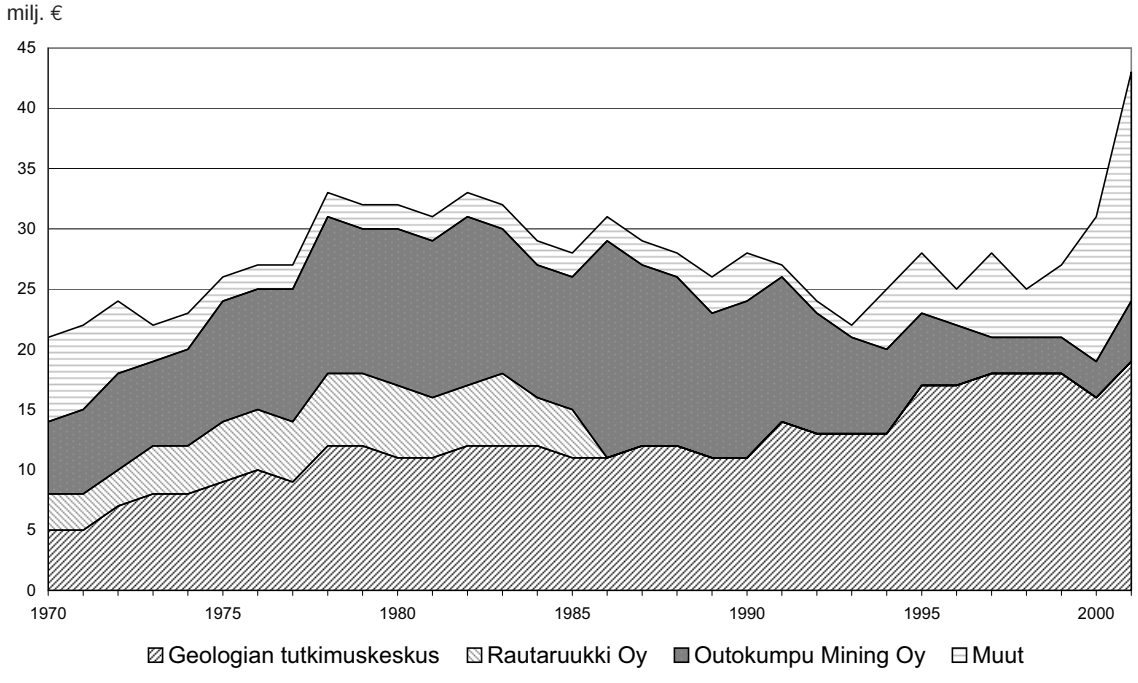
Vuosina 1995—2002 GTK luovutti ministeriölle 39 taloudellisesti kiinnostavaa malmi- ja teollisuusmineraaliesiintymää. Kauppa- ja teollisuusministeriö myi näistä yrityksille jatkotutkimuksia varten 23. Kaivospiirejä perustettiin viisi: Ilomantsin Pampalon kultaesiintymä (Outokumpu Oy), Kittilän Suurikuusikon kultaesiintymä (Riddarhyttan Resources Ab), Sotkamon Alasen talkkiesiintymä (Talc de Luzenac) sekä Västanfjärdin Norrlammalan kalsiittikiviesiintymä (Omya Oy) ja Juuan Mustasuon vuolukiviesiintymä. Kaikissa näissä kaivospiirikohteissa on tehty koelouhintaa ja tehdasmittakaavaisia hyödyntämiskokeita, samoin kuin Kälviän Koivusaarennevan ilmeniittiesiintymällä. Kauppa- ja teollisuusministeriö myi ilmeniittiesiintymät Kalvinit Oy:lle kesällä 2003. Ilmeniitti on rauta-titaanimineraali, joka on mm. maali- ja paperiteollisuudessa käytettävän titaanipigmentin raaka-aine. Juuan Mustasuon vuolukiviesiintymä on jo otettu tuotantoon.

Geologian tutkimuskeskuksen 1990-luvun alkupuolella löytämät vuolukiviesiintymät Suomussalmella ja Kuhmossa johtivat Kivikankaan (Kianta Stone Oy) ja Verikallion (Kivia Oy) vuolukivikaivosten ja niihin liittyvien vuolukivitehtaiden perustamiseen v. 2000.

Nykyisen toimintastrategiansa mukaisesti GTK raportoi löytämänsä esiintymät kauppa- ja teollisuusministeriölle huomattavasti aiemmin kuin vielä muutama vuosi sitten. Tavoitteena on optimoida

Malminetsintäinvestoinnit v. 1970—2001, vuoden 2001 hintatasossa

Lähde: Kauppa- ja teollisuusministeriö, Geologian tutkimuskeskus



julkisella rahoituksella tehtyä työtä, luopua etsinnästä riittävän aikaisin ja siirtää jatkotutkimukset yhtiöiden vastuulle. Menettely on osoittautunut toimivaksi. Suomeen kohdistuneet etsintäinvestoinnit kasvoivat v. 2002 27 %:lla edellisvuoteen verrattuna, kun ne maailmanlaajuisesti vähenivät 15 %:lla. Suomeen suuntautuneet etsintäinvestoinnit olivat v. 2001 yli 40 milj. €.

Suomen tämänhetkisistä kaivoshankkeista merkittävin on APP-projekti Ranualla. GTK:n raportoimista esiintymistä merkittävin kaivoshanke on Kittilän Suurikuusikko, joka on osoittautunut Euroopan suurimmaksi kultamalmiesiintymäksi. Tämänhetkinen arvio sen malmivaroista on yli 60 000 kg kultaa. Kaivostoimintaa varten on saatu kaikki luvat, ja yhtiö käy parhaillaan rahoitusneuvotteluja. Kaivos työllistäisi suoraan n. 150 henkeä, ja sen toiminta-ajaksi arvioidaan yli 20:ta vuotta. Muita lähiaikoina mahdollisesti toteutuvia kaivoshankkeita ovat Ilomantsin Pampalon kultaesiintymä, josta Outokumpu Mining on jo tuottanut 1 800 kg kultaa koekaivostoiminnan yhteydessä, sekä Koivusaarennevan ilmeniitti-, Alasen talkki- sekä Norrlammalan ja Hyypiämäen karbonaattiesiintymät.

Geologian tutkimuskeskuksen kymmenen viime vuoden aikana lähinnä Kaakkois- ja Itä-Suomen alueilla tekemissä luonnonkivikartoituksissa löydetyistä rakennuskiven tuotantoon soveltuvista esiintymistä on jo 17 siirtynyt yritysten haltuun ja tuotantoon. Nämä alueelliset etsintäkartoitukset on pääosin tehty yhteistyössä maakuntien liittojen, kuntien ja alan teollisuusyritysten kanssa EU:n rakennerahastorahoitusta hyödyntäen.

Turve- sekä maa- ja kiviainesalan yritykset hyödyntävät jatkuvasti GTK:n raaka-ainekohtaisia esiintymätietokantoja suunnitellessaan tai perustaessaan uusia tuotantoyksiköitä maan eri puolille. Suomen turveteollisuus pohjautuu suurelta osin GTK:n tekemään turvevarojen kartoitukseen.

Geologian tutkimuskeskuksen osaamisen ja palvelujen kysyntä on kasvanut jo usean vuoden ajan. Palvelut ovat painottuneet mittaukseen ja näytteenottoon, mutta erikoisosaamiseen liittyvien konsulttipalveluiden merkitys on lisääntynyt. GTK tekee tuotekehitystyötä sekä kotimaisten että ulkomaisten yhteistyötahojen kanssa. Tuotekehitys on luonteeltaan ensisijaisesti laite- ja menetelmäkehitystä. Sen kaupallinen hyödyntäminen on ollut vähäistä.

Kaivannaisteollisuusyhdistyksen mielestä GTK on alan kannalta oleellisen tärkeää perustietoa tuottava, jalostava ja säilyttävä toimija. Se nauttii kansallista ja kansainvälistä huippuarvostusta maa- ja kallioperään kohdistetun tutkimuksen tekijänä, soveltajana ja palveluiden tuottajana. GTK:lla on tärkeä asema alan yrittäjien kannalta uusien esiintymien etsinnässä ja alkuinvestoinneissa. Kaivannaisteollisuusyhdistyksen mielestä GTK:n roolia voisi ehkä selventää suhteessa yksityisiin etsintä- ja kaivostoiminnan alkuvaiheen yritystoimintaa harjoittaviin toimijoihin.

Rahoitus

Kaivosalalla on käytössä kaksi yrityksiin liittyvää käsitettä: Senior-yhtiöt harjoittavat pääasiassa kaivostoimintaa ja junior-yhtiöt ovat keskittyneet malmi- ja mineraalivarojen etsintätyöhön. Junior-yhtiöt saavat rahoituksensa omistaja- tai osakasrahoituksella ja hankkivat tuekseen asiantuntija- ja riskisijoittajia. Suuret kaivosyhtiöt ovatkin maailmanlaajuisesti vähentäneet alkuvaiheen etsintäpanostustaan kuten myös Outokumpu Oyj.

Hyvin toimivaa junior-sektoria tarvitaan kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan joustavuutensa takia ja etenkin siksi, että kaivosala on voimakkaasti syklistä. Juniorit kykenevät seuraamaan kulloisiakin suuntauksia nopeasti. Hyvä yhteisymmärrys senior- ja junior-yhtiöiden välillä on välttämättömyys, sillä ne tarvitsevat toisiansa. Junior-yhtiötoiminta edellyttää myös sitä tukevia rahoitusjärjestelmiä sekä asiantuntevia ja kokeneita sijoittajia. Muun muassa Kanadassa julkinen hallinto on sitoutunut kaivostoiminnan kehittämiseen. Siellä on useita malminetsintään ja kaivostoimintaan erikoistuneita rahoitusmuotoja ja -laitoksia.

Löydetyn esiintymän jalostuminen kaivostoiminnaksi vaatii merkittäviä teknistaloudellisia selvityksiä sekä lisätutkimuksia esim. todellisen malmipotentiaalin kartoittamiseksi sekä lopputuotteen rikastusominaisuuksien selvittämiseksi. Lisätutkimukset ja ennen varsinaista kaivostoiminnan aloittamista tarvittavat luvat niihin liittyvine selvityksineen vievät useita vuosia. Kaivostoiminnan vaatimat investoinnit ovat huomattavia.

Useat tahot ovat esittäneet erityistä kaivannaistoiminnan edistämiseen tarkoitettua määrärahaa otettavaksi valtion talousarvioon, ja kauppa- ja teollisuusministeriö selvitti syksyllä 2002 mahdollisuuksia kaivannaisteollisuuden julkiseksi tukemiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö myönsi aiemmin kaivosyrityksille tukea (avustuksia) malminetsintään ja kaivostoiminnan tekniseen tutkimukseen. Tuesta luovuttiin vuoden 1997 valtion talousarviossa osana ministeriön strategian mukaista suorien yritystukien vähentämistä. Tekes voi myöntää avustus- tai lainamuotoista tukea kaivos- tai etsintätoiminnassa käytettävien menetelmien tai laitteiden kehittämiseen.

Julkisten yritystukien on puolestaan täytettävä laissa yritystuesta (100/1993) määritellyt ehdot: Kehittämisrahoitusta voidaan myöntää tuotteiden tai tuotantomenetelmien kehittämiseen, liikkeenjohto- ja markkinointitaitojen kehittämiseen, kansainvälistymiseen tai yrityksen perustamis- tai toimintaedellytysten selvittämiseen. Tukea voidaan myöntää kaivannaisalalla mm. hankkeisiin, joiden tarkoituksena on selvittää esim. tietyn esiintymän kivilajien tai mineraalien laatuominaisuuksia. Lisäksi kyseeseen saattavat tulla hankkeeseen liittyvät toteutettavuus- ja kannattavuusselvitykset. Hyväksyttävät kustannukset ovat lähinnä ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tuki on mahdollinen ainoastaan pk-yrityksille, joten pk-rajaa (henkilöstö enimmillään 250, liikevaihto 40 milj. € tai tase 27 milj. € sekä muiden riippumattomuuskriteereiden täyttyminen) suurempien yritysten hankkeiden tukeminen ei ole mahdollista.

Investointitukea voidaan myöntää kaivannaisteollisuudelle kiviaineksen tai mineraalien louhintaan ja murskaukseen lähinnä maapinnan alapuolella tapahtuvan toiminnan osalta. Tämän lisäksi investointirahoitusta voidaan myöntää kiviaineksen jatkojalostukseen liittyviin käyttöomaisuusinvestointeihin. Investointitukea myönnetään ensisijaisesti pk-yrityksille, mutta kehitysalueella tukea voidaan erityistapauksessa myöntää myös suurelle yritykselle silloin, kun hanke on erityisen tärkeä alueen kehittämisen tai työllisyyden kannalta ja kun suuren yrityksen hankkeella on myös selviä vaikutuksia pk-yrityksille teknologian siirron, verkottumisen tai alihankinnan lisääntymisen kautta. Suuren yrityksen kaivosinvestointihankkeen tukemisen kannalta vaadittavien pk-vaikutusten toteutuminen saattaa olla ongelmallista. Suurten yritysten tukemisen kriteerit ja rahoituskäytännöt ovat kokonaisuutena tiukentuneet. Ministeriön mukaan lähtökohta tukea myönnettäessä on, että tukea myönnetään hankkeille, joiden toteutuminen riippuu tuesta. Erityisesti silloin kun investointihankkeen toteuttajana on suuri yritys suurine taloudellisine ja muine resursseineen, saattaa mahdollisen tuen vaikuttavuus käytännössä jäädä vähäiseksi, koska hankkeet ovat laajoja ja tukiresurssit niihin nähden varsin rajoitettuja.

Euroopan aluekehitysrahasto osallistuu edellä esitettyjen rahoitusmuotojen kautta EU:n tavoitealueella yritysten kehittämis- ja investointihankkeiden rahoitukseen silloin, kun hankkeet täyttävät rahaston säännökset. Finnvera Oyj voi myöntää investointi- ja kehittämislainaa samantyyppisiin tarkoituksiin kuin em. kehittämis- ja investointituet. Finnveran lainat voivat olla tietyiltä osin Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamia. Uusien esiintymien etsintään voidaan tietyissä tapauksissa myöntää maakuntien kehittämisrahaa. Kustannuksiksi voidaan hyväksyä lähinnä ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä aiheutuvia menoja.

Suomen Teollisuussijoitus on kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta selvittänyt kaivostoimintaan erikoistuvan rahaston perustamismahdollisuutta Suomessa. Selvitys on laadittu yhteistyössä PCA Corporate Financen kanssa. Siinä esitetään perustettavaksi rahastoa, jonka toimialue olisi Fennoskandia: Suomi, Ruotsi, Norja, Kuolan niemimaa ja Itä-Karjala. Rahaston syntymisen keskeinen edellytys on yksityisten sijoittajien osallistuminen rahastoon. Teollisuussijoituksen vuotta 2003 koskevaan sijoitussuunnitelmaan sisältyy myös suoria sekä rahastosijoituksia kaivostoiminnan alalle.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Suomessa on koko muuhun Eurooppaan verrattuna poikkeuksellisen suuret tunnetut mineraalivarannot ja mahdollisuudet etenkin kromin, platinametallien, kullan, nikkelin, talkin, tantaalin, vuolukiven ja graniittisten luonnonkivien, kiviainesten sekä energiaturpeen hyödyntämiseen. Lisäksi Suomesta on löydetty hyviä viitteitä myös timanttiesiintymistä. Nähtävissä on, että maailman tunnetut malmi- ja mineraalivarannot vähenevät. Metallien ja mineraalien tarve kasvaa tasaisesti kierrätyksen kehittymisestä huolimatta. Suomen maankamara tarjoaakin hyvät mahdollisuudet kaivannaisteollisuuden kehittymiselle lähitulevaisuudessa.

Merkittävä osa Suomen malmipotentiaalisista alueista on Itä- ja Pohjois-Suomessa, jonne myös metallimalmien etsintä on keskittynyt. Kiinnostavia teollisuusmineraaliesiintymiä, kuten ilmeniitti, on löytynyt myös

Keski-Pohjanmaalta. Metalli- ja teollisuusmineraalikaivokset sijoitettaneen tulevaisuudessakin sinne, missä nykyisin suoritetaan etsintöjä, eli alueille, joiden työttömyysaste on perinteisesti korkea. Näiden alueiden taloudelle on sekä itse etsinnällä että tulevaisuudessa avattavilla kaivoksilla merkittävä vaikutus. Tällä hetkellä ei yhdenkään valtionyhtiön tai valtion osakkuusyhtiön liiketoiminnan strateginen painopistealue ole kaivannaisteollisuudessa. Valtiontilintarkastajat pitävätkin erittäin tärkeinä niitä julkisen sektorin toimenpiteitä, joilla Suomen kaivannaisteollisuuden suotuisaa kehittymistä ja sen mukanaan tuomaa työllisyyttä voitaisiin edistää.

Julkisella rahoituksella on erityistä merkitystä kaivannaisteollisuuden alalla. Kyse on kansataloudellisesti arvokkaiden mineraalisten raaka-aineiden etsimisestä ja hyödyntämisestä, ja alan liiketaloudellista houkuttelevuutta heikentävät mm. pitkät aikaviiveet ja suuret epävarmuustekijät. Viime vuosina alalla on tapahtunut merkittäviä omistusjärjestelyitä ja maahamme on tullut lukuisia ulkomaisia etsintä- ja kaivosalan yrityksiä sekä uutta pääomaa. Tämän lisäksi ao. yhtiöt käyttävät Suomessa toimiessaan pääosin suomalaisia palveluita ja alihankkijoita. Suomea olisikin tehtävä entistä enemmän tunnetuksi ja kiinnostavaksi etsintäja sijoituskohteeksi. Samalla on huolehdittava siitä, että kansalliset lupa- ja valvontamenetelmät ovat riittävät. Julkisen sektorin tulisi myös omilla toimillaan edistää pääoman saatavuutta alalla. Hyvänä esimerkkinä valtiontilintarkastajat pitävät Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimesta v. 2003 tehtyjä selvityksiä kaivostoimintaan erikoistuvan rahaston perustamiseksi.

Geologian tutkimuskeskuksen (GTK) rooli perustietoa tuottavana, jalostavana ja säilyttävänä toimijana on tärkeä. Myös sen harjoittama esiintymien etsintätyö on alan yrittäjyyden kannalta olennaista. Jatkossa tarvitaan yhä enemmän GTK:n, eri tutkimuslaitosten ja yliopistojen sekä yritysten välistä yhteistyötä alan teollisuuden kehittymiseksi ja uusien, erityisesti kaupallisesti hyödynnettävien innovaatioiden syntymiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitykset julkisen sektorin tuottamien palvelujen ohjauksesta sekä erikoissairaanhoidon, mielenterveystyön ja kehitysvammahuollon valvonnasta ja saatavuudesta.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin sosiaali- ja terveysministeriöön 12.3.2003. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Markku Lehdon ohella ministeriön muuta virkakuntaa seuraavista aiheista: hallinnonalan keskeinen toiminta v. 2002, alkoholipolitiikka sekä kansallisen terveydenhuollon projektin ja kansallisen sosiaalialan kehittämisohjelman tilanne. Lisäksi saatiin yhteenveto niistä toimista, joita hallinnonalalla on tehty valtiontilintarkastajien vuoden 2000 kertomuksen ja valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 3/2002 vp) johdosta. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 2000 käsiteltiin yksityisen sektorin tuottamien palvelujen ohjausta ja valvontaa, yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon julkista rahoitusta ja rahoituksellisessa vuorovaikutussuhteessa esiintyviä ongelmia sekä vanhusten laitoshoidon ja omaishoidon kehittämistä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta ovat kansliassa vastanneet ylitarkastaja Nora Grönholm (ohjaus ja valvonta sekä erikoissairaanhoito), tarkastaja Tuija Myllyvuori (mielenterveystyö) ja tarkastaja Marjatta Mylly (kehitysvammahuolto). Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 10.6.2003.

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen ohjaus, valvonta ja saatavuus erikoissairaanhoidossa, mielenterveystyössä ja kehitysvammahuollossa

Eduskunta on useissa yhteyksissä viime vuosina kiinnittänyt huomiota siihen, miten kansalaisten yhdenvertaisuus on turvattu maan eri osissa, kun on kyse peruspalvelujen saatavuudesta, määrästä ja laadusta (esim. StVM 33/2000 vp, koskien lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja, tai StVM 41/2002 vp koskien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen vaikeuksia niin suurissa kuin pienissäkin kunnissa). Myös valtiontilintarkastajat ovat omassa työssään pyrkineet lisäämään eduskunnan tietoisuutta asiasta. Valtiontilintarkastajat käsittelivät kertomuksessaan vuodelta 1998 valtion ja kuntien välistä ohjausmekanismia kansalaisen peruspalvelujen turvaajana (s. 35—43). Tässä kertomusosuudessa on kuvattu valtion ja kunnan välisen suhteen juridinen, toiminnallinen ja taloudellinen perusta, valtion harjoittama kustannusperusteinen ohjaus ennen vuotta 1993 voimassa olleessa valtionapujärjestelmässä sekä siirtyminen nykyiseen laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään että käytettävissä olevat ohjauskeinot. Kertomuksessaan vuodelta 1999 valtiontilintarkastajat käsittelivät puolestaan terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän toimivuutta (s.29—48). Tällöin tuotiin esille mm. kansainväliset arviot Suomen terveysjärjestelmän toimivuudesta ja käsiteltiin kuntien toimintaedellytysten ja sosiaali- ja terveysmenojen muutoksia. Kertomusosuudessa kuvattiin myös terveyspalvelujen ohjausjärjestelmä toimijoineen sekä tuotiin esiin ohjaus- ja valvontamekanismiin silloin kohdistuneita muutospaineita.

Valtiontilintarkastajat ovat aiemmissa kannanotoissaan todenneet, että eduskunta ei ole voinut vakuuttua käytettävissään olevan tiedon perusteella siitä, että jokaiselle kansalaiselle olisi tarjolla riittävät terveyspalvelut. Edelleen valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että informaatio-ohjauksen kehittymättömyys on aiheuttanut paineita valtion normiohjauksen lisäämiseksi. Valtiontilintarkastajat ovat myös todenneet: ”Jotta tulevaisuudessa vältettäisiin periaatteellinen suunnanmuutos informaatio-ohjauksesta takaisin normiohjaukseen, tarvitaan valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan enemmän ja paremmin tutkittua sekä analysoitua tietoa väestön terveyspalvelujen tarpeesta. Terveyspalvelujen tasapuolisuuden arvioimiseksi tarvitaan tietoa myös

toteutuneiden palvelujen laadusta. Laadun vertaaminen edellyttää puolestaan yhtenäisten laatukriteerien kehittämistä ja laatujärjestelmien käyttöönottamista."

Tässä kertomusosuudessa jatketaan valtiontilintarkastajien ohjaus-, valvonta- ja arviointijärjestelmiin kohdistunutta työtä ja kertomusosuutta valmisteltaessa on lähdetty selvittämään, onko tarkasteluhetkellä (kevät 2003) käytettävissä tutkittua ja analysoitua tietoa julkisen sektorin tuottamien erikoissairaanhoidon, mielenterveystyön ja kehitysvammahuollon palveluista sekä niiden tarpeesta ja alueellisista eroista. Tarkoituksena ei ole antaa kattavaa ja yksityiskohtaista kuvausta järjestelmän toimijoista ja tehtävistä, vaan arvioida järjestelmän toimivuutta em. palveluiden osalta. Ohjaus-, valvonta- ja arviointijärjestelmään perehdytään yksityiskohtaisemmin lääninhallituksen harjoittaman ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin kautta. Kertomusta valmisteltaessa on pyydetty selvitykset sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin lisäksi Länsi-Suomen, Itä-Suomen ja Oulun lääninhallituksilta, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiireiltä (valtiontilintarkastajat tekivät valvontakäynnin syksyllä 2002 Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriin), näihin sairaanhoitopiireihin kuuluvilta kunnilta (Turku, Uusikaupunki, Kuopio, Rautavaara, Oulu), Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen erityishuoltopiireiltä sekä Vaalijalan kuntayhtymältä, Suomen Kuntaliitolta, Suomen mielenterveysseuralta, Kehitysvammaliitto ry:ltä, Kehitysvammaisten tukiliitto ry:ltä ja Förbundet De Utvecklingsstördas Väl rf:ltä. Valmistelussa on myös perehdytty aihealuetta koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Valtion harjoittaman ohjauksen päälinjat

Valtion harjoittama ohjaus ja valvonta siirtyivät 1990-luvun alussa toteutetun organisaatiouudistuksen ja v. 1993 toteutetun valtionosuusuudistuksen yhteydessä tehtyjen ratkaisujen myötä kunnille. Keskitetystä suunnittelu- ja ohjausjärjestelmästä siirryttiin erittäin hajautettuun ratkaisuun, mikä on Stakesin mukaan ainutlaatuista koko maailmassa. Kunnista, jotka ovat koko ajan vastanneet palvelujen rahoituksesta ja päätuotannosta, tuli uudella tavalla suunnan valitsijoita ja myös sosiaali- ja terveyspolitiikan tekijöitä (Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2002, Stakes). Uudistus laajensi kuntien toimintavapautta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä, mutta se säilytti kansalaisilla edelleen yhtäläiset oikeudet terveyspalveluihin riippumatta esim. asuinpaikasta tai taloudellisesta asemasta.

Yksi tärkeä ohjauksen väline on lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on yleensä puitelainsäädäntöä, eikä erityislainsäädännössä ole yksityiskohtaisia toiminnan laajuutta, sisältöä ja järjestämistapaa koskevia säännöksiä. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä on kunnilla. Palvelujen järjestämisvastuuta määritteleviä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia lakeja ja asetuksia on useita kymmeniä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus antaa joistakin toimista sitovia määräyksiä. Kun normi- ja resurssiohjausta purettiin voimakkaasti 1990-luvulla ja siirryttiin laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään, merkitsi se yleisesti ottaen valtion ohjauksen ja valvonnan vähentymistä ja informaatio-ohjauksen merkityksen korostumista normi- ja resurssiohjaukseen nähden.

Informaatio-ohjauksen sisällöstä, laajuudesta tai toimeenpanosta ei yleensä ole lain säännöksiä. Informaatio-ohjaus voi olla esim. koulutusta, tilasto- tai tutkimustiedon sekä asiantuntijapalveluiden välittämistä, oppaiden tai suositusten tms. julkaisujen laadintaa tai kehittämishankkeiden rahoittamista. Ohjelmat ja strategiset asiakirjat, opaskirjat, suositukset ja esim. laatua mittaavat indikaattorit ovat informaatio-ohjausta, koska niillä ei ole normin sitovuutta eikä niiden noudattamatta jättämiseen liity oikeudellisia tai taloudellisia seuraamuksia (STM työryhmämuistio 2002:8). Suomen Kuntaliiton mukaan informaation määrää on kasvatettu, mutta tämä kuntia rasittava tiedonkeruu ja analysointi ei ole näkynyt sosiaali- ja terveysasioita koskevassa päätöksenteossa.

Valtionosuusjärjestelmän muutos oli myös merkittävä taloudellinen uudistus. Kuntien saamat valtionosuudet perustuvat tekijöihin, joiden on katsottu kuvaavan palvelujen tarvetta, kuten kuntien väestörakenne, sairastavuus, syrjäisyys, työssäkäynti ja työttömyys. Valtionosuusuudistuksen tullessa voimaan v. 1993 oli sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuus 3,5 mrd. €. Pääosin v. 1994—99 toteutettujen säästötoimenpiteiden ja eräiden tehtävämuutosten seurauksena valtionosuus oli alimmillaan 2,2 mrd. € vuodessa. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2003 ko. valtionosuus oli 2,753 mrd. €. Valtionosuuden laskusta ei voida kuitenkaan suoraan tehdä johtopäätöstä, että kuntien toimintaedellytykset ja mahdollisuudet rahoittaa palvelujärjestelmäänsä olisivat heikentyneet samassa suhteessa. Valtionosuuksien lisäksi on otettava huomioon kuntien verotulojen muutokset (STM Työryhmämuistio 2002:8). Lisäksi rahoituksen luonne on muuttunut, ja valtio tukee aiempaa enemmän erilaisia tutkimus-, kehit-

tämis- ja kokeiluhankkeita hankerahoituksella. Monet tahot ovat arvostelleet valtionosuusjärjestelmän tehtäväkohtaisia määräytymisperusteita koko niiden voimassaolon ajan, ja niistä on tehty myös erillisselvityksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tehdyt selvitykset eivät ole kuitenkaan tarjonneet valmiita ja nopeasti toteutettavissa olevia malleja määräytymisperusteiden tarkistamiseksi (SM, Kuntaosaston julkaisu 1/2003). Mahdollisia uusia määräytymisperusteita voisivat olla esim. kehitysvammaisten tai muulla tavoin vammaisten henkilöiden määrä kunnassa, kaupungistumisaste, yksinasuvien ruokakuntien osuus, huoltosuhde sekä poikkeuksellisen voimakas muuttovoitto tai -tappio. On myös nostettu esiin se, voitaisiinko uusia määräytymisperusteita muodostaa sillä periaatteella, että ne palkitsisivat haluttua myönteistä kehitystä esim. kansallisen terveysprojektin toteuttamiseen liittyen (SM, Kuntaosaston julkaisu 1/2003).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen uskottavuuden kannalta on väljä puitelainsäädäntö yhdistyneenä valtionosuusleikkauksiin ja valtionosuuslakiin tehtyihin muutoksiin koettu kunnissa kielteisenä. Jatkuvat muutokset ovat lisänneet kuntien epävarmuutta. Valtionosuustehtävien vaatimien voimavarojen ja näiden tehtävien hoitamiseen tarkoitetun valtion rahoituksen välisen epäsuhdan on katsottu johtaneen normi- ja resurssiohjausjärjestelmän legitimiteetin heikkenemiseen (STM työryhmämuistio 2002:8).

Asiakkaan oikeus palveluun vs. kunnan järjestämisvelvollisuus

Erikoissairaanhoito ja mielenterveyshuolto

Jo vuosien ajan on keskusteltu eri foorumeissa kunnan oikeuksista ja roolista erikoissairaanhoidon ohjauksessa. Asiaan vaikuttavia lakeja ovat: erikoissairaanhoitolaki (1062/1989), laki potilaan oikeuksista (785/1992) sekä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslaki (733/1992). Viimeksi mainitun lain 4 §:ssä kunnille annetaan varsin vapaat kädet ratkaista, miten ne huolehtivat eri laeissa säädetyistä velvoitteistaan. Kyseiset lait ovat Stakesin mukaan kukin oman ajankohtansa synnyttämiä, eikä niitä ole kirjoitettu ottamaan huomioon selkeästi ko. lakien muodostamaa kokonaisuutta. Esimerkiksi laissa potilaan oikeuksista puhutaan hoidon saamisesta ”terveydenhuollon käyttöön asetettujen voimavarojen rajoissa” ottamatta kantaa, miten voimavarojen käyttöön asettamisen kuuluisi lain mukaan tapahtua. Laissa ei täsmennetä, onko kyse kunnan omasta budjetoinnista tai kunnan tahdonilmaisusta sairaanhoitopiirin varainkäytön suhteen vai onko kyse sairaanhoitopiirin omaa toimintaansa varten tekemistä henkilöstö-, laite- ja rahavoimavarojen mitoituksista.

Erikoissairaanhoitolain mukaan potilaan ottaminen sairaalaan edellyttää lääkärin tutkimukseen perustuvaa lähetettä, jollei asetuksella ole toisin säädetty. Poikkeuksena ovat kuitenkin kiireellisen hoidon tarpeessa olevat. Erikoissairaanhoitoon pääseminen ei ole siis ns. subjektiivinen oikeus vaan tutkimuksen ja hoidon tarpeeseen perustuva asiantuntijaratkaisu. Ainoastaan kiireellistä hoitoa vaativissa tapauksissa katsotaan potilaalla olevan subjektiivisen oikeuden. Tällöinkin päätöksen potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta tekee lääkäri. Hoitoon ottaminen on lääkärin vastuulla, eikä erikoissairaanhoitolaista tai muustakaan lainsäädännöstä löydy sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tukea ajatukselle, että lääkäri voisi tehdä päätöksen hoitoon ottamisesta muulla perusteella kuin hoidon tarpeella. Päätös ei siten voi ministeriön mukaan perustua esim. sairaanhoitopiirin ja potilaan kotikunnan väliseen sopimukseen, jolla rajattaisiin kunnan asukkaiden pääsyä tarpeelliseen hoitoon.

Kansallisen terveydenhuollon hankkeeseen liittyen on suunnitteilla kirjata lakiin tutkimuksen ja hoitoon pääsyn aikarajat. Nykyisin lainsäädäntö määrittelee odotusajan vain lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin pääsylle (mielenterveysasetus 6a §). Hoitoarvio on tehtävä viimeistään kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta, ja hoito on toteutettava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve on todettu.

Mielenterveyspotilaan asemaa on lisäksi tarkennettu 1.6.2002 alkaen, kun säännöksiä selvennettiin potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta tahdosta riippumattoman hoidon ja tutkimuksen aikana. Samalla läänien valvontavastuuta lisättiin itsemääräämisoikeuden rajoitusten käytössä.

Kehitysvammahuolto

Sosiaalipalveluista säädetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolaissa (710/1982), jonka soveltamisen piiriin kuuluvat myös vammaiset henkilöt. Kehitysvammaisille tarkoitetuista palveluista säädetään erikseen laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977, kehitysvammalaki). Vammaisten ihmisten palveluista säädetään lisäksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987, vammaispalvelulaki). Lakien nojalla on lisäksi annettu asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (988/1977) sekä asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (759/1987). Arvioitaessa so-

siaalihuollon asiakkaan asemaa tulee ottaa huomioon laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, asiakaslaki).

Jos kehitysvammainen henkilö ei sosiaalihuoltolain perusteella saa riittäviä ja itselleen sopivia sosiaalihuollon palveluja ja tukitoimia, on palvelut turvattava kehitysvammalain tai vammaispalvelulain mukaisina. Uuden asiakaslain myötä korostuvat sosiaali- ja terveysministeriön asiakaslähtöisyyden ja syrjimättömyyden periaatteet.

Esimerkiksi kehitysvammalain 34 §:ssä säädetään siitä, että erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten. Ohjelma, joka on tarpeen mukaan tarkistettava, on mahdollisuuksien mukaan laadittava yhteistyössä henkilön itsensä ja hänen holhoojansa tai muun huoltajansa sekä sosiaalilautakunnan kanssa. Tässä suhteessa kehitysvammaisten ihmisten palvelujen yksilöllinen turvaaminen on säännelty erityisen kattavasti.

Vammaispalvelulain tavoitteena on vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistäminen sekä osallistumisen haittojen ja esteiden poistaminen elämän eri alueilla. Laki ei erottele palveluihin oikeutettuja vamman tai diagnoosin perusteella, joten sitä sovelletaan myös kehitysvammaisten henkilöiden palveluihin. Vammaispalvelulakia ei ole kuitenkaan laadittu juuri kehitysvammaisten lähtökohdista.

Vammaispalvelulaissa säädetyistä palveluista osa on kuntien erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä, joten asiakkailla on vastaavasti ns. subjektiivinen oikeus saada palvelu. Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, asunnon muutostyöt (9 §) sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Kehitysvammalaissa ja vammaispalvelulaissa on kummassakin säännös, joka koskee lain periaatteellista toissijaisuutta suhteessa sosiaalihuoltolakiin. Sen sijaan kehitysvammalain ja vammaispalvelulain keskinäistä etusijaa ei ole erikseen säännelty. Oikeuskäytännössä kehitysvammalain soveltaminen on yleensä asetettu etusijalle. Käytännössä kehitysvammaisille järjestetään vammaispalvelulain nojalla esim. palveluasumista ja kuljetuspalveluja. Sekä sosiaali- ja terveysministeriön asettama Vammaistyöryhmä ´96 että kehitysvammahuollon palvelurakenteen seurantatyöryhmä (STM 1996:24) esittivät kuitenkin vammaispalvelulain säätämistä ensisijaiseksi suhteessa kehitysvammalakiin.

Vammaispalvelulaissa säädetyt subjektiivisia oikeuksia koskevat säännökset turvaavat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hyvin vaikeavammaisen asiakkaan aseman. Toisaalta esim. vaikeavammaisuus tai muut ao. säädöksiin liittyvät määritelmät ovat aiheuttaneet tulkintaongelmia, joita on ratkaistu useissa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksissä. Asiakkaan ja myös palvelujärjestelmän toimivuuden kannalta on ministeriön mukaan hankalaa, jos palvelujen käytännön järjestämiseen liittyvä ratkaisu saadaan vasta pitkän oikeusprosessin kautta.

Ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin toteutus lääninhallituksissa

Ohjaus

Terveyspalvelujen yleinen ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja läänin alueella lääninhallitukselle. Keskeinen ohjauksen väline on sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma vuosille 2000—2003 (TATO). Ohjelman pääasiallinen tarkoitus on antaa kunnille ja kuntayhtymille ohjeita ja suosituksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Yksi tavoite (tavoite 7) on ollut palveluiden kuntakohtaisten ja alueellisten erojen pienentäminen ja se, että asiakkaat saavat sosiaali- ja terveyspalvelut ilman kohtuutonta viivettä. Yksi tavoitetta tukevista toimenpidesuosituksista (numero 38) on edellyttänyt lääninhallitusten tehostavan lasten ja nuorten erityispalvelujen valvontaa. Myös TATOn toimenpidesuosituksen mukaisesti valmistui v. 2001 mielenterveyspalvelujen laatusuositus.

Viime vuosien aikana on käyty toimintapoliittisesti merkittävää keskustelua siitä, pitäisikö valtion ohjauskeinoja terävöittää tai lisätä. Valtion mahdollisuudet harjoittaa ohjausta ja valvontaa erikoissairaanhoidon, mielenterveyspalveluiden ja kehitysvammapalveluiden osalta ovat Stakesin mukaan rajalliset. Palvelujen suunnittelua, ohjausta ja käyttöä määrittelevät useat itsenäiset toimijat aina yksittäisistä ammatinharjoittajista palvelujen tuottajiin ja kuntiin saakka. Stakesin mukaan resurssiohjauksella ei voida suoranaisesti vaikuttaa nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä. Muut ohjauskeinot perustuvat oppaisiin, hyviin käytäntöihin ja suosituksiin, joiden läpivienti monien toimijoiden verkostoon on vaikutuksiltaan epävarmaa. Esimerkiksi Oulun lääninhallitus on valtiontilintarkastajille an-

tamassaan selvityksessä todennut lääninhallituksen omalta osaltaan edistäneen TATOn toimenpidesuosituksia, mutta tämä menettely on lääninhallituksen mielestä parhaimmillaankin ollut vain informaatio-ohjausta.

Valtiontilintarkastajien lääninhallituksilta saamissa selvityksissä onkin yleisesti todettu, että kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistuva ohjaus painottuu nykyisen lainsäädännön puitteissa pitkälti informaatio-ohjaukseen. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat työkokouksiin osallistuminen, koulutuksen järjestäminen ja valvontakäynnit sekä lausunnot esim. sairaanhoitopiirin strategiasta. Lisäksi sairaanhoitopiirit toimittavat lääninhallituksille vuosittain toimintakertomuksensa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmansa. Esimerkkinä informaatio-ohjauksesta on Länsi-Suomen läänin tekemä väestön sairastavuuden analyysi, jossa on kunta- ja maakuntakohtainen tarkastelu tilanteesta, jolloin nykyiset läänin aloittivat toimintansa. Toinen esimerkki informaatio-ohjauksesta on v. 2000 tehty kysely terveyskeskusten toimintavalmiudesta. Tämä selvitys puolestaan kuvaa terveyskeskusten tarjoamia palveluja ja palvelujen tarjonnassa esiintyviä alueellisia eroja.

Kunnat hankkivat erikoissairaanhoidon palvelut pääsääntöisesti sairaanhoitopiiristä. Jotkut kaupungit tuottavat pienemmän osan erikoissairaanhoidosta omassa terveyskeskussairaalassa. Esimerkiksi Turku tuottaa lähes kaiken psykiatrisen erikoissairaanhoidon omassa mielenterveyskeskuksessa. Lääninhallitukset ovat arvioineet erikoissairaanhoidon palveluista v. 2001 alaikäisten psykiatriset palvelut ja v. 2002 mielenterveysasukkaiden asumispalvelut.

Myös Itä-Suomen lääninhallitukselta saadussa selvityksessä todetaan, että lääninhallituksen kuntiin ja kuntayhtymiin kohdistama ohjaus toteutuu nykyisen lainsäädännön puitteissa pitkälti informaatio-ohjauksena. Vuonna 2002 lääninhallituksella oli vähäisenä resurssiohjauksen keinona valtionavustukset lasten- ja nuoripsykiatrian palveluihin sekä huumeiden käyttäjien hoitoon. Kyseisillä valtionavustuksilla pyrittiin tukemaan uusia toimintakäytäntöjä ja kehittämishankkeita. Yksi keskeinen kriteeri kyseisiä kehittämishankkeita arvioitaessa oli palvelujen saatavuuden parantaminen. Muun muassa lasten- ja nuorten psykiatristen palveluiden saatavuus ei ole Itä-Suomen läänissä kaikkien toimintayksiköiden osalta noudattanut mielenterveysasetuksen mukaisia aikarajoja. Myös erikoissairaanhoidon hoitoresursseissa huumeidenkäyttäjien osalta on ollut puutteita.

Muiden erikoissairaanhoidon palveluiden saatavuuteen ei Itä-Suomen lääninhallitus ole mielestään voinut vaikuttaa käytettävissään olevilla ohjauskeinoilla. Itä-Suomen alueella on lääninhallituksen mielestä selkeä epäsuhde käytettävissä olevien erikoissairaanhoidon resurssien ja olemassa olevan palvelutarpeen välillä. Erityisesti tämä tulee ilmi pitkinä odotusaikoina kaihi- ja keinonivelleikkauksiin. Eri sairaaloiden välillä on havaittavissa eroja, jotka johtuvat osittain sairaanhoitopiirien erilaisesta priorisoinnista ja osittain käytettävissä olevan operatiivisen henkilökunnan saatavuudesta. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin talouden sopeuttamisohjelma vuodelle 2003 on johtanut määräaikaisen henkilöstön käytön vähentämiseen, mikä on entisestään kasvattamassa hoitoon pääsyn odotusaikoja.

Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirissä puolestaan erikoislääkäripula vaikeuttaa toimintoja erityisesti psykiatrian ja lastentautien klinikoissa. Etelä-Savon sairaanhoitopiirissä paheneva psykiatripula on johtanut toiminnallisiin ongelmiin: mm. lääkärinlausuntojen laadinta samoin kuin hoitopalautteet ovat viipyneet. Myös Pohjois-Savossa on esiintynyt psykiatriapulaa etenkin Varkauden ja Iisalmen sairaaloissa.

Oulun lääninhallituksen mukaan tietoa erikoissairaanhoidon toiminnasta ja palveluista on periaatteessa käytettävissä, mutta tiedon aktiiviseen seurantaan ei ole tarpeeksi resursseja. Aiemmin investointihankkeiden päätöksenteko muodosti merkittävän lääninhallitusten suunnittelu- ja ohjauskeinon. Nyt valtionavustuksia myönnetään kehittämishankkeiden toteuttamiseen.

Kehitysvammalaissa säädetyt erityishuoltopiirin kuntayhtymät ohjaavat osaltaan välillisesti kuntien toimintaa. Lääninhallituksilla on myös ohjaustoimivaltaa sekä kuntiin että erityishuoltopiirin kuntayhtymään. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut ovat määrällisesti lisääntyneet 1990-luvulla. Stakesin julkaisemassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsauksessa 2002 on arvioitu, että kunnan koko selittää parhaiten vammaispalvelujen eroja. Katsauksessa on myös todettu, että erityisesti asukasluvultaan pienten kuntien asema voi olla hankala subjektiivisten oikeuksien mukaisten palvelujen järjestämisessä. Määrärahojen varaamista harkinnanvaraisiin vammaispalveluihin ei ole aina pidetty riittävänä.

Oulun lääninhallituksen mukaan 1990-luvulla tapahtuneet valtionosuusuudistukset ja 2000-luvulla tapahtunut kehitysvammahuollon asumispalveluiden yksityistäminen ovat muuttaneet lääninhalli-

tuksen ohjauksen ja valvonnan roolia. Painopiste on siirtynyt lupaviranomaistehtäviin. Esimerkkinä mainitaan Oulun läänin alueella olevien kehitysvammaisten yksityisten asumispalveluyksikköjen määrän kasvu 9 yksiköstä 23 yksikköön vuodesta 1996 vuoteen 2003. Vaikka lainsäädäntö edelleen edellyttää lääninhallituksen valvovan ja ohjaavan kehitysvammahuoltoa, ovat kunnat Oulun lääninhallituksen mukaan järjestäneet palvelunsa varsin itsenäisesti ja vaihtelevasti, joissakin tilanteissa jopa poiketen kehitysvammaisten erityishuoltolain säännöksistä.

Valvonta

Valvontakäynnit

Lääninhallituksen valvontaan liittyviä toimenpiteitä ovat valvontakäynnit, erillisselvitykset ja kanteluiden käsittely. Valvontatehtävistä kantelujen käsittely ja siihen liittyvä ohjaus työllistävät lääninhallituksia erittäin paljon. Nykyisen palvelulainsäädännön epämääräisyys ja eritasoisuus lakisääteisten peruspalvelujen ja niiden määrällisen ja laadullisen riittävyyden määrittelyssä johtavat lääninhallitusten mielestä helposti siihen, että ratkaisua haetaan hallinto-oikeuksilta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Erilaista tulkintaa ja käytäntöä esiintyy niin vammaispalveluissa kuin erikoissairaanhoidon ja mielenterveystyön palvelujen järjestämisessä siitä, mitkä ovat riittävät peruspalvelut ja mikä on niiden laatutaso.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mielestä laatusuositukset ovat hyvä apuväline, mutta tarvitsisivat tuekseen myös kuntia ohjaavia, riittävän yksiselitteisiä erityislakien säännöksiä. Lääninhallituksen mielestä sen omat ohjaus- ja valvontaresurssit ovat olleet riittämättömät sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaan ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseksi. Julkisen sektorin lisäksi lääninhallituksella on suuria paineita yksityisen palvelusektorin ohjauksen ja valvonnan tehostamiseen. Länsi-Suomen lääninhallitus ei ole pystynyt suorittamaan etupainotteista ohjausta ja valvontaa riittävästi esim. valvontakäyntien muodossa. Lääninhallituksen v. 2003 saama lisäresurssi on osaltaan helpottamassa tätä erityisesti mielenterveyspalvelujen ohjauksen ja valvonnan osalta.

Länsi-Suomen lääninhallitus teki v. 2000 tarkastuskäynnit lasten- ja nuorisopsykiatrian klinikoihin Pirkanmaan ja Keski-Suomen sairaanhoitopiireissä. Lääninhallituksen käsityksen mukaan lastenpsykiatriseen hoitoon tulevat lapset ovat olleet vuosi vuodelta aiempaa sairaampia. Myös palvelujen kysyntä on ollut jatkuvasti suurempaa kuin lastenpsykiatrian osaston ja polikliinisten palvelujen tarjonta. Lisäksi palveluja on tuotettu vähän suhteessa henkilöstömäärään, mikä on tehnyt hoidosta kallista. Henkilökunta on myös kokenut työn raskaana, ja henkilöstön vaihtuvuus ja sairauspoissaolot ovat olleet suurempia kuin muissa yksiköissä. Sekä lastenpsykiatria että nuorisopsykiatria kärsivät erikoislääkäripulasta.

Yksi Itä-Suomen lääninhallituksen tekemistä valvontakäynneistä suuntautui Kuopion yliopistollisen sairaalan lastenpsykiatrian yksikköön kesäkuussa 2002. Käynnin yhteydessä todettiin, että lastenpsykiatrisiin tutkimuksiin ja hoitoon pääsy ei toteutunut mielenterveysasetuksen mukaisesti. Lääninhallitus kiinnitti sairaanhoitopiirin hallituksen huomiota asiaan ja kehotti ryhtymään toimenpiteisiin epäkohdan korjaamiseksi. Kuopion yliopistollisen sairaalan nuorisopsykiatriseen yksikköön lääninhallitus suoritti valvontakäynnin tammikuussa 2003. Edellisen valvontakäynnin yhteydessä v. 1999 oli todettu, että sairaanhoitopiirissä ei tuolloin noudatettu mielenterveyslakia siltä osin, että alaikäisiä ei joka tilanteessa pystytty hoitamaan erillään aikuisista. Nuorisopsykiatriassa on tämän jälkeen panostettu laitoshoitoon, eikä alaikäisiä enää hoideta aikuisten osastoilla. Polikliiniseen tutkimukseen pääsy ei kuitenkaan toteudu vieläkään mielenterveysasetuksen mukaisesti, ja osa nuorista oli lääninhallituksen mielestä löyhässä hoitosuhteessa eikä lain hengen mukaisessa tarpeellisessa hoidossa. Lääninhallitus kiinnitti sairaanhoitopiirin hallituksen huomiota tähän epäkohtaan ja kehotti ryhtymään toimenpiteisiin asian korjaamiseksi.

Lääninhallitukset ovat 1.6.2002 lukien vastaanottaneet psykiatrisista sairaaloista potilaan eristämiseen ja sitomiseen liittyviä mielenterveyslain 22 f §:n mukaisia ilmoituksia. Mielenterveyslain uudistus 1.6.2002 ajoittui kesälomakauden alkuun, mikä osaltaan aiheutti Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan ongelmia uusien säännösten käytännön soveltamisessa ja tulkinnoissa. Mielenterveyslain muutoksen tulkintojen selkeyttäminen eri toimintayksikköjen toiminnassa vaatii edelleen valtionhallinnon ohjausta, ja lääninhallitus katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön lakia valmistelleena viranomaisena tulee kantaa vastuuta koulutuksen järjestämisestä.

Kantelut

Kantelut ovat merkittävä osa lääninhallitusten ohjaus- ja valvontatehtävää. Sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut ovat lääninhallitusten mukaan

jatkuvasti lisääntyneet ja vaikeutuneet. Uutena ilmiönä ovat lisääntyneet ns. palvelujärjestelmäkantelut, jotka koskevat esim. sairaanhoitopiirien henkilöstöresurssien määrällistä ja laadullista riittävyyttä. Vuonna 2002 tuli Länsi-Suomen lääninhallituksessa vireille 450 uutta kantelua, joista kaksi kolmasosaa on terveydenhuollon kanteluja. Tämä tarkoittaa, että kolmelle lääninlääkärille tulee kullekin vuosittain valmisteltavaksi n. 100 uutta kantelua vuodessa. Länsi-Suomen lääninhallituksen mielestä kantelujärjestelmää tulisikin kehittää ja lisätä lääninhallituksen toimintaresursseja kantelujen määrää ja vaativuutta vastaavasti.

Itä-Suomen lääninhallitus ratkaisi vuoden 2002 aikana 47 erikoissairaanhoitoa koskevaa kantelua, joista 28 kohdistui psykiatriaan ja 19 somaattiseen erikoissairaanhoitoon. Hallinnollista ohjausta näiden johdosta annettiin seuraavasti: 1 huomautus, 2 huomion kiinnittämistä ja 7 lääninhallituksen näkemyksen ilmaisua. Näissä kanteluratkaisuissaan lääninhallitus otti kantaa palvelujärjestelmään mm. kehottamalla Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriä käymään sisäistä keskustelua synnytysten järjestämisestä sairaanhoitopiirin alueella sekä ilmaisemalla näkemyksensä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineisiin ja sairauden hoitoon käytettävien hoitovälineiden luovuttamisen periaatteista.

Oulun lääninhallitus sai ratkaistavakseen v. 2002 yhteensä 116 kantelua, joista 56 kohdistui terveydenhuoltoon ja 51 sosiaalihuoltoon. Kanteluiden määrä laski vuodesta 2001, jolloin kanteluja tehtiin 139. Vuonna 2000 kanteluja oli 122. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli v. 2002 7 kuukautta.

Oulun lääninhallituksen mukaan kantelujen suuri määrä vaikeuttaa lääninhallituksen muiden tehtävien hoitamista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysosastojen henkilöstörakenne ei vastaa oikeusturvaviranomaiselta edellytettävää henkilöstörakennetta, eikä myöskään osastojen tehtäväkuvan painottuminen kehittämistehtäviin tue kanteluviranomaisena toimimista. Oikeusturva-asioiden lisääntynyt määrä ja vaativuus johtavat siihen, että muut tehtävät joudutaan suunnittelemaan huomioiden ensin kanteluihin käytettävä työaika. Oulun lääninhallitus on huolestunut myös siitä, että kantelemisen oikeutta ei ole lainsäädännössä millään tavoin rajoitettu, ja siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioita tutkivat lisäksi palveluntuottajat itse, kunnalliset lautakunnat, kuluttajaviranomaiset, tietosuojaviranomaiset, Kansaneläkelaitos, Lääkelaitos, Potilasvakuutuskeskus, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus, ministeriöt, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri sekä Euroopan unionin viranomaiset. Kanteluviranomaisten keskinäiset toimivaltanormit puuttuvat, eivätkä viranomaiset myöskään lääninhallituksen mukaan ole tietoisia toisilla tahoilla vireillä olevista asioista.

Oulun lääninhallituksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että asiakkaiden tyytymättömyys käsiteltäisiin välittömästi lähellä tapahtumia. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan kohteena tulee Oulun lääninhallituksen mukaan olla erityisesti asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Oikea perusoikeussäännösten soveltamisen ja huomioimisen ajankohta on palveluiden tuottamisajankohta. Jos painopiste näiden säännösten valvonnassa on kantelupäätöksissä, on painopiste lääninhallituksen mukaan väärä. Asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetut lait (potilaslaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki) lähtevät siitä, että potilas- ja sosiaaliasiamiesten erityisenä tehtävänä on asiakkaiden oikeusturvan silmälläpito ja kehittäminen. Oulun lääninhallituksen tekemien selvitysten perusteella onkin ilmennyt, ettei näiden asiamiesten toimintaa ole organisoitu ao. lakien edellyttämällä tavalla. Tehtävään on usein nimetty henkilö, jolla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hoitaa tehtäväänsä, tai henkilö, johon asiakas tuskin ottaa yhteyttä, esim. kunnan talousjohtaja tai palopäällikkö. Oulun lääninhallitus on noin kolmen vuoden ajan yrittänyt omin toimenpitein vaikuttaa kantelujen määrän vähentämiseen. Toimenpiteinä ovat olleet aktiivinen työ potilas- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmän kehittämiseksi ja muistutusjärjestelmän käytön edistäminen.

Stakes näkee lääninhallitusten siirtyneen käsittelemään yksittäisten valituskysymysten lisäksi myös perustavanlaatuisia kysymyksiä palveluiden riittävästä tai asianmukaisesta järjestämisestä mm. annettujen laatusuositusten perusteella. Stakesin mukaan suosituksia ei ehkä kuitenkaan ole lääninhallituksissa tulkittu palvelun sisältöä tai laatua koskevina suosituksina, vaan suosituksista on otettu esille ennen kaikkea henkilöstömitoitusta koskevat kohdat. Jälkikäteisvalvonnan merkitystä suhteessa ennakoiviin ohjauskeinoihin, kuten lainsäädäntöön, suosituksiin tai vertaisarviointiin, ei ole Stakesinkaan mukaan syytä korostaa. Voimakas valvonnan tarve on pikemminkin osoitus perustaltaan huonosti toimivasta järjestelmästä, jonka toimintaperiaatteita ja rakenteita olisi syytä uudistaa. Valvontajärjestelmällä voi kuitenkin olla ylilyöntejä ehkäisevää vaikutusta. Tietoisuus siitä, että kunnilla on muitakin vaaroja kuin joutua vain sanallisesti toruttaviksi, on ehkä joissakin ta-

pauksissa vähentänyt halukkuutta toteuttaa kyseenalaisia ratkaisuja.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan toteuttamiseksi perustettiin perusturvalautakunta. Perusturvalautakunnan rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa on yleensäkin jäänyt erittäin vähäiseksi. Lautakunnassa ei ole ollut käsiteltävänä erikoissairaanhoitoon, mielenterveystyöhön tai kehitysvammahuoltoon liittyviä asioita. Tämä johtuu sosiaali- ja terveysministeriön mukaan suurelta osin siitä, että perusturvalautakunnan käsittelylle on asetettu melko tiukat edellytykset. Sosiaali- ja terveysministeriö voi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 35 §:n nojalla saattaa kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuuden perusturvalautakunnan arvioitavaksi, jos kunta ei ole järjestänyt asukkailleen erityislaeissa tarkoitettuja palveluja siten, että välttämättömät peruspalvelut vastaavat maassa yleisesti hyväksyttyä tasoa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon tulleissa kanteluasioissa tai perusturvalautakunnalle käsiteltäväksi osoitetuissa aloitteissa on lähes poikkeuksetta kyse sellaisista yksittäistapauksiin liittyvistä menettelyistä, jotka eivät selkeästi osoita puutteita kunnan palvelujärjestelmässä. Myös maassa yleisesti hyväksytyn vertailutason määrittäminen on useiden sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta vaikeaa, koska esim. lainsäädäntö mahdollistaa harkinnanvaraisuuden palvelujen järjestämisessä.

Arviointia palvelujen saatavuudesta

Lääninhallitusten lakisääteisiin tehtäviin lisättiin v. 2002 peruspalvelujen arviointi. Esimerkiksi Länsi-Suomen läänissä on seitsemän sairaanhoitopiiriä ja niiden alueella useita sairaaloita. Vanhusten peruspalvelujen arviointi osoitti, että läänin sairaanhoitopiireissä sairaalapalvelujen saatavuus vaihteli huomattavasti. Vähiten erikoissairaanhoidon käyntejä oli Keski-Suomessa (0,9 käyntiä asukasta kohden) ja eniten Varsinais-Suomessa (1,6), kun keskimäärin Suomessa käyntejä oli 1,2 asukasta kohden. Esimerkiksi kaihi- ja lonkka-artroosi-potilaiden leikkausjonoissa oli eroja. Ainoastaan Vaasan sairaanhoitopiirissä päästiin kaihijonotusajoissa alle kolmen kuukauden, mutta siellä puolestaan lonkkaleikkauksiin pääsy kesti läänin alueella pisimpään eli 2—3 vuotta.

Länsi-Suomen lääninhallitus arvioi v. 2002 erään kunnan mielenterveyskeskuksen psykiatrista toimintaa tehdyn kantelun perusteella sekä selvitti alaikäisten psykiatrista hoitoa alueellaan. Selvitysten perusteella odotukset hoidon arvioon ja hoitoon pääsyyn vaihtelivat huomattavasti läänin sairaanhoitopiirien alueella. Länsi-Suomen läänissä on tuettu v. 2000—2002 lasten- ja nuorisopsykiatrian kehittämistä valtionavustuksena myönnetyillä hankerahoilla. Hankkeet ovat lääninhallituksen mielestä tuoneet lisää voimavaroja lasten ja nuorten mielenterveystyöhön. Valtionavustuksia on osoitettu sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon hankkeisiin.

Itä-Suomen alueella on lääninhallituksen mukaan selvää epäsuhtaa väestön tarvitsemien erikoissairaanhoidon palveluiden ja erikoissairaanhoidon käytössä olevien resurssien välillä. Pääasiallisin syy tähän epäsuhtaan on lääninhallituksen mukaan Itä-Suomen kuntien huono kuntatalous. Toisaalta myös erikoissairaanhoidossa ilmenevä lääkäripula vaikeuttaa toimintoja.

Erikoissairaanhoidon avohoitokäyntejä v. 2001 oli koko Itä-Suomen läänin alueella 1,23 asukasta kohden. Näiden palveluiden kohdentuminen kunnittain oli varsin epätasaista. Suurinta palvelujen käyttö oli sairaaloiden sijaintipaikkakunnilla, kuten Varkaudessa 1,76 käyntiä asukasta kohden, kun taas erikoissairaanhoidon yksiköstä kaukana sijaitsevissa kunnissa kuten Nurmeksessa ja Valtimossa vastaava luku oli 0,74 käyntiä asukasta kohden. Erikoissairaanhoidon avohoitokäyntien epätasainen jakautuminen läänin kuntien välillä johtuu lääninhallituksen mukaan pääasiassa kuntien palvelurakenteen eroista. Useilla sairaalapaikkakunnilla perusterveydenhuollon resurssit ovat keskimääräistä alhaisemmat ja erikoissairaanhoidon palvelujen käyttö korostuu tästä syystä. Lääninhallituksen käsityksen mukaan välttämättömien erikoissairaanhoidon palveluiden saatavuudessa ei kuitenkaan ole merkittäviä kuntien välisiä eroja asiakkaan kannalta katsottuna.

Työnjako erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä kangertelee Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan terveyskeskuslääkärivajeen vuoksi ja vaikeuttaa potilaan hoitoa oikealla palveluketjun tasolla. Päällekkäisyyksiä purkamalla ja yhteistyötä kehittämällä sairaanhoitopiirien kesken sekä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä voidaan toimintaa tehostaa esim. lääkehuollossa, laboratorio- ja röntgentoiminnassa sekä apuvälinehuollossa. Kyseisiä asioita pyritään jatkossa ratkaisemaan Itä-Suomen läänin alueella kansallisen terveydenhuollon hankkeen ja siihen liittyvän hankerahoituksen avulla.

Lainsäädännön asettamien velvoitteiden näkökulmasta suurimpana ongelmana on ollut se, että

lasten ja nuorisopsykiatrian palvelut eivät ole toteutuneet kaikilta osin mielenterveysasetuksen edellyttämissä aikarajoissa. Lääninhallitus on tämän johdosta antanut hallinnollista ohjausta Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille.

Oulun lääninhallitus arvioi v. 2001 mielenterveyspotilaiden asumis- ja muita palveluita. Lääninhallituksella ei ollut kunnallisista asumispalveluista mitään tilasto- eikä kertomustietoja, vaikka lääninhallituksen tehtävänä on erikoissairaanhoitolain, kansanterveyslain ja sosiaalihuoltolain mukaan valvoa tätäkin toimintaa. Nämä tiedot jouduttiin selvittämään sairaanhoitopiireille lähetetyillä kyselyillä. Johtopäätöksissään lääninhallitus totesi mm., että mielenterveystyö ei ole vakiintunut vielä osaksi kunnallista toimintaa ja että asumispalvelujen saatavuudessa on alueellisia ja kuntakohtaisia eroja. Oulun läänissä on erityisesti pula terveyskeskustyövoimasta mielenterveystyössä, ja läänin kunnissa mielenterveyspalvelujen saatavuus vaihtelee lääninhallituksen mukaan suuresti. Lääninhallituksen mukaan kehitysvammahuollon palvelut on järjestetty laadullisesti ja määrällisesti kohtuullisen hyvin. Yksittäisissä tapauksissa lääninhallitus on joutunut ohjaamaan ja keskustelemaan sosiaalihuoltolain, kehitysvammalain ja vammaispalvelulain soveltamisjärjestyksestä.

Informaatio-ohjauksen ongelmista

Vammaisten henkilöiden palveluja pyritään sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kehittämään normiohjauksen lisäksi informaatio-ohjauksella ja laatusuosituksilla. Valtioneuvoston vuosille 2000—2003 hyväksymässä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa on useita vammaispalveluja koskevia kehittämistoimenpiteitä. Kuntien laadunhallintatyön tueksi on parhaillaan valmistumassa vammaisten asumispalvelujen laatusuositus. Myös apuvälinepalveluja koskeva laatusuositus on valmisteilla. Sen tavoitteena on osaltaan tasoittaa suuria kuntakohtaisia, apuvälineisiin liittyviä toimintakäytäntöjen eroja. Suunnitteilla on myös neuvolapalveluja koskeva laatusuositus, jolla saattaisi olla osaltaan vaikutusta kehitysvammahuoltoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kehitysvammapalvelujen voimavaroja tulisi lisätä sekä rahoitukseen että ohjaukseen ja valvontaan. Ministeriön mukaan olisi tärkeää nostaa sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuutta, jolloin vastaavasti paine käyttötarkoitukseltaan sidottuun erityisrahoitukseen vähenisi.

Oulun lääninhallituksen mukaan näyttää siltä, että informaatio-ohjaus (mm. laatusuositusten keinoin lääninhallituksen harjoittama valvonta ja ohjaus) ei ole riittävää palvelujen epäkohtien korjaamiseksi ja toisaalta lääninhallitusten keinot tunnistaa epäkohtia ovat vähäiset. Myöskään seurantatietoja resurssiohjauksen siirryttyä valtiolta kunnille ei ole saatu riittävästi. Valtakunnallisten kehittämisohjelmien vaikuttavuutta ja valtion tukemaa lasten ja nuorisopsykiatrisen hoidon kehittymistä ei ole valvontaviranomaisten resurssipuutteen vuoksi pystytty systemaattisesti arvioimaan. Peruskunnissa ongelmat kyllä tunnistetaan, mutta niille ei lääninhallituksen mukaan välttämättä tehdä mitään. Esimerkiksi mielenterveyslakiin perustuvan suunnittelun tekemistä hankaloittaa kuntien vetoaminen kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä.

Kun arvioidaan ohjauskeinojen mahdollisuuksia, on Stakesin mukaan huomioitava, että erikoissairaanhoidon, mielenterveystyön ja kehitysvammahuollon päätöksentekojärjestelmät poikkeavat toisistaan. Erikoissairaanhoidon päätöksentekojärjestelmä perustuu paljolti lääkärien itsenäisille ratkaisuille. Mielenterveystyössä ja kehitysvammahuollossa limittyvät toisiinsa lääkärikeskeinen päätöksenteko ja sosiaalihuollon ammattilaisten päätöksenteko. Näitä asiakasryhmiä hoidetaan niin lääkärijohtoisissa organisaatioissa kuin muissakin. Erikoissairaanhoidon hallittavuuden ongelmat liittyvät erityisesti potilasvirtoihin (potilaita lähettävät niin terveyskeskukset kuin yksityinen sektorikin) sekä kustannusten syntymisprosessiin. Kunta maksajana ei pysty valvomaan etukäteen näitä prosesseja. Mielenterveystyössä hoitovastuu jakaantuu tällä hetkellä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalisektorin kesken. Sosiaalisektorilla puolestaan laajenee yksityisten tuottamien mielenterveyden avopalvelujen käyttö, mikä osaltaan haittaa kustannusten hallittavuutta. Psykiatrista laitoshoitoa on supistettu. Kun avohoitoa ja laitoshoitoa korvaavien palvelujen käyttöä koskevat tiedot puuttuvat, ei Stakesin mukaan täysin tiedetä, missä ja miten kroonikkopotilaat hoidetaan ja millainen on hoidon laatu. Kehitysvammahuollossa päävastuun kantavat kehitysvammapiirit ja niiden alaiset laitokset. Kuitenkin tälläkin sektorilla on purettu laitoshoitoa avohoitomuotoisiin palveluihin ja palveluita järjestetään monin tavoin myös yksityisesti. Näin tältäkin osin palvelujen hallittavuus tuottaa ongelmia kunnille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät eivät Stakesin mukaan pysty vastaamaan tällä het-

kellä informaatio-ohjauksen perustaa koskeviin tarpeisiin. Osana 1990-luvun alun uudistuksia tehtiin myös tietojenkeruun alueella ratkaisevia muutoksia. Tavoitteena oli vähentää tietojenkeruuta kolmannekseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tehtiin sosiaali- ja terveysministeriön, Kuntaliiton ja Stakesin välillä tilastosopimus, joka sääteli kerättävän tiedon määrää ja työnjakoa. Sittemmin on työnjakoa muutettu, eikä Kuntaliitto ole enää vuoden 2002 jälkeen kerännyt avohoitoa koskevia tilastotietoja.

Nykyisellään sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta selvitetään otospohjaisten väestötutkimusten avulla, eikä tarpeen alueellinen kohdistaminen — viime kädessä kuntakohtaisten tietojen tuottaminen — ole mahdollista. Palvelujen käyttöä kuvaavien tietojen osalta laitoshoito on yksilötasoisen tiedonkeruun (hoitoilmoitukset) avulla kattava. Sen sijaan avohoitomuotojen osalta sekä terveydenhuollossa että sosiaalihuollossa tietojärjestelmä on puutteellinen. Tämä koskee myös lasten ja nuorten palveluita. Yleisemmin palveluiden käyttöä koskevien tietojen vertailtavuutta heikentää paikallisesti määritellyt tiedonkeruun sisällöt, joista puuttuu osittain valtakunnallisia standardeja.

Meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon tieto- ja tietopalvelujärjestelmän uudistus Tieto 2005 tulee Stakesin mukaan olennaisesti parantamaan tietojärjestelmien kattavuutta ja informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia. Tavoitteena on, että uusi järjestelmä koostuu ministeriön ja sen hallinnonalan tietovarannoista: tilastoista ja rekistereistä sekä toistuvista tutkimuksista ja erillisselvityksistä. Uuden järjestelmän tulee huomioida uudet tietotarpeet, tietoteknologian tuomat mahdollisuudet, tietopalvelu sekä tietosuojamääräykset. Järjestelmän avulla tulee voida arvioida väestön hyvinvointia, toimeentuloa ja terveydentilaa, seurata sosiaali- ja terveyspalveluille asetettujen strategisten tavoitteiden toteutumista sekä tukea päätöksentekoa eri tahoilla. Uudistusta valmistelevan työryhmän mietinnön määräaika on toukokuussa 2003. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2005 alusta.

Erikoissairaanhoidon tila

Erikoissairaanhoidon järjestäminen ja järjestämistapaa säätelevä normisto

Viimeaikaisessa erikoissairaanhoidon järjestämistä koskevassa keskustelussa on usein tullut esiin kysymys sopimusohjauksesta ja kuntakohtaisista jonoista. Joissakin sairaanhoitopiireissä on ollut käytössä menettelyjä, joissa sairaanhoitopiiri sopii erikseen kunkin jäsenkuntansa kanssa siitä, mitä palveluja ja kuinka paljon ao. kunnan asukkaille tuotetaan seuraavana vuonna ja mitkä ovat tästä aiheutuvat kustannukset kunnille. Sopimusohjauksen tavoitteena on ollut mm. parantaa toiminnan ennakoitavuutta. Ongelmana sopimusohjauksessa on nähty erityisesti se, että tämä johtaa tilanteeseen, jossa sairaanhoitopiirin jäsenkuntien asukkaiden mahdollisuus saada hoitoa on keskenään erilainen. Tämän on katsottu olevan ristiriidassa mm. perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Seuraavaksi tarkastellaan erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuutta ja vastuusuhteita lainsäädännön perusteella.

Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989) säätelee erikoissairaanhoidon järjestämistä. Lain säätämisen tavoitteet ilmenevät hallituksen esityksestä (HE 94/1988 vp). Aiemmassa lainsäädännössä ei keskussairaalalla tai muilla yleissairaalalaissa tarkoitetuilla sairaaloilla ollut selkeää alueellista vastuuta sairaanhoidon järjestämisestä alueen väestölle. Erikoissairaanhoitolaki sisältää säännökset kunnan velvollisuudesta järjestää tarpeellinen erikoissairaanhoito. Lakiehdotuksen keskeisenä lähtökohtana oli sen yleisperustelujen mukaan riittävien ja yhtäläisten erikoissairaanhoitopalvelujen saannin turvaaminen kaikissa osissa maata.

Erikoissairaanhoidon palvelujen järjestäjänä peruskuntaa on kuitenkin yleensä pidetty liian heikkona yksikkönä sekä väestömäärältään että muilta voimavaroiltaan. Sen vuoksi lakiehdotuksessa edellytettiin sairaanhoitopiirin kuntainliittojen perustamista. Aiempiin sairaanhoitohallintoa koskeviin lakeihin sisältyvä kuntakohtainen sairaansijajako ei myöskään ollut pystynyt takaamaan maan eri osissa asuvien kansalaisten mahdollisuuksia saada riittävän yhtäläisesti sairaanhoitopalveluja. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lainsäädännön lähtökohtana oli erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun antaminen sairaanhoitopiireille. Erikoissairaanhoitolain säätämisen yhteydessä luovuttiin kuntakohtaisista sairaansijoista. Tämän muutoksen yhtenä perusteena oli ministeriön mukaan, että hoitoon pääsy haluttiin turvata kaikille riippumatta kotikunnan panostuksesta erikoissairaanhoidon järjestämiseen.

Erikoissairaanhoitolain 1 §:ssä todetaan, että erikoissairaanhoidon järjestämisestä säädetään tässä laissa. Tämän mukaisesti eri tahojen keskinäiset vastuut ja muut siihen vaikuttavat seikat määräytyvät ministeriön mukaan nimenomaisesti erikoissairaanhoitolain perusteella, joka on asiaa säätelevä erityislaki. Jos muualla yleisessä lainsäädännössä on tästä poikkeavia säännöksiä, voivat ne ministe-

riön mukaan syrjäyttää erikoissairaanhoitolain säännökset ainoastaan siinä tapauksessa, että tämä on erikseen todettu.

Lain 3 §:n 1 momentissa todetaan lisäksi, että kunnan on huolehdittava erikoissairaanhoidon järjestämisestä ja että tämän velvoitteen mukaisen erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään. Tällä säännöksellä kunnalle kuuluva vastuu on siirretty sairaanhoitopiirille. Tätä lakisääteistä vastuuta ei voi siirtää muulle taholle esim. sopimusjärjestelyillä. Ainoastaan laissa olevat poikkeussäännökset, joita on myös erikoissairaanhoitolaissa, mahdollistavat rajoitetun vastuun siirron. Edelleen lain 10 §:ssä todetaan, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tehtävänä on järjestää tässä laissa säädetty erikoissairaanhoito alueellaan ja sairaanhoitopiirin tulee alueellaan huolehtia erikoissairaanhoitopalvelujen yhteensovittamisesta.

Erikoissairaanhoitolain mukaan potilaan ottaminen sairaalaan edellyttää lääkärin tutkimukseen perustuvaa lähetettä, jollei asetuksella ole toisin säädetty. Poikkeuksena ovat kuitenkin kiireellisen hoidon tarpeessa olevat, jolloin päätöksen potilaan sairaanhoidon aloittamisesta ja lopettamisesta tekee lääkäri. Hoitoon ottaminen on lääkärin vastuulla, eikä erikoissairaanhoitolaista tai muustakaan lainsäädännöstä löydy ministeriön mukaan tukea sellaiselle ajatukselle, että lääkäri voisi tehdä päätöksen hoitoon ottamisesta muulla perusteella kuin hoidon tarpeella. Päätös ei siten voi ministeriön mukaan perustua esim. sairaanhoitopiirin ja potilaan kotikunnan väliseen sopimukseen, jolla rajattaisiin kunnan asukkaiden pääsyä tarpeelliseen hoitoon.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän jäsenkuntien on yhdessä varmistettava se, että sairaanhoitopiiri järjestää asianmukaisesti erikoissairaanhoitolain mukaisen toiminnan. Tämä toteutuu siten, että kunnat tekevät kuntalain (365/1995) 78 §:n nojalla kuntayhtymälle perussopimuksen, jossa päätetään mm. kuntayhtymän hallinnon järjestämisestä ja siitä, miten kunnat osallistuvat kuntayhtymän hallintoon. Kuntien muodostaman päätöksentekojärjestelmän tulee huolehtia asianmukaisten palvelujen järjestämisestä.

Kuntayhtymän jäsenkunnan osalta on vielä merkitystä erikoissairaanhoitolain 14 §:llä, jonka perusteella kunta voi hankkia erikoissairaanhoidon palveluja myös muulta sairaanhoitopiiriltä kuin siltä, jonka jäsen se on. Tämä säännös tuli voimaan vuoden 1993 alusta samaan aikaan valtionosuusuudistuksen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan säännöstä on tulkittu virheellisesti siten, että jokainen kunta voisi päättää itsenäisesti asukkaittensa erikoissairaanhoidon järjestämisestä. Säännös ei kuitenkaan ministeriön mukaan kumoa kunnan velvollisuutta kuulua sairaanhoitopiiriin eikä sairaanhoitopiirin vastuuta erikoissairaanhoidon järjestämisestä alueellaan ja laajaa koordinaatiovelvoitetta (ESHL 10 §:n 1 ja 2 momentit). Lain 14 §:n tarkoituksena on ollut antaa kunnalle mahdollisuus vaihtoehtoihin palvelujen järjestämisessä, ei vapauttaa sairaanhoitopiiriä sille kuuluvista velvoitteista ja vastuista.

Valtionosuusjärjestelmän muutoksen yhteydessä ei muutettu kuntien ja sairaanhoitopiirien keskinäistä vastuuta toiminnan järjestämisestä. Muutos koski ainoastaan rahoituksen järjestämistä. Potilaslain säännös rajaa yksittäisten henkilöiden oikeutta hoitoon siten, että hoidon järjestäminen määräytyy käytettävissä olevien voimavarojen perusteella. Toisaalta STVOL laki sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista (733/1992) edellyttää, että tällaisia voimavaroja osoitetaan valtionosuustoimintaan, myös terveydenhuollon palveluihin ja osana sitä myös erikoissairaanhoitoon. Toimintaan käytettävien voimavarojen määrää ei ole säännelty, vaan ne määräytyvät toisaalta tarpeellisten palvelujen aiheuttamien kustannusten ja toisaalta julkisen talouden mahdollisuuksien perusteella. Tärkeää on ministeriön mukaan huomata, että potilaslailla ja sen 3 §:n maininnalla käytettävissä olevista voimavaroista ei ole puututtu kunnan velvollisuuteen järjestää terveyden- ja sairaanhoitoa. Säännöstä ei voi siten soveltaa niin, että kunta voisi yksipuolisesti rajoittaa hoidon järjestämistä supistamalla voimavaroja.

Nykyinen valtionosuuslainsäädäntö ja erikoissairaanhoitolaki eivät Suomen Kuntaliiton mukaan ole keskenään sopusoinnussa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tulisi erikoissairaanhoitolaki ja kansanterveyslaki yhdistää terveydenhuoltolaiksi ja poistaa samalla nykyiset ristiriitaisuudet lainsäädännön kesken. Yhdistetyssä terveydenhuoltolaissa voitaisiin säätää tarkemmin kuntien järjestämisvelvollisuudesta, mutta jättää järjestämistapa yksityiskohtaisen lainsäädännön ulkopuolelle. Nykyiset erillisavustukset teettävät Kuntaliiton mukaan paljon työtä, ja pitkällä tähtäimellä niistä tulisi luopua ja siirtyä kuntien valtionosuuksien nostamiseen.

Etelä-Suomen lääninhallitus teki 23.9.2002 päätöksen, joka koski erikoissairaanhoidon toteuttamista Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kunnissa. Lääninhallituksen tietoon oli tullut, että HUS-kuntayhtymässä oli vuoden 2002 kustannusten vähentämiseksi päätetty jättää hoitamatta eräitä

ei-kiireellisiä potilasryhmiä. Päätetyt palvelutoiminnan supistukset (mm. gynekologisten leikkausten rajoittaminen sekä lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon vähentäminen) merkitsevät lääninhallituksen mukaan eri kuntien asukkaiden asettamista eriarvoiseen asemaan tarpeellisen hoidon saamisen suhteen, koska päätöksen seurauksena joidenkin kuntien asukkaiden hoitoja aiottiin siirtää eteenpäin vuodelle 2003 ja tiedossa oli, että vuoden 2003 talousarvion laatimisessa oli ilmeisiä vaikeuksia.

Päätöksessään lääninhallitus katsoi, että erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastaava sairaanhoitopiiri ei voisi muodostaa kuntakohtaisia jonoja tai että kunta ei voisi päätöksillään estää tarpeellisen erikoissairaanhoidon antamista, vaikka kyseessä olisi ei-kiireellinen sairaanhoito. Lääninhallitus katsoi, että päätöksenteossa on huolehdittava siitä, että jokaiselle turvataan perustuslaissa tarkoitetut ja kuntien tehtäviksi säädetyt palvelut ja ettei palvelutasoa voi laskea yleisesti hyväksytyn tason alle kuntayhtymän hallituksen tekemillä päätöksillä, jotka kohdistuvat tiettyihin potilasryhmiin. Lääninhallitus kehotti HUS-kuntayhtymän hallitusta ryhtymään viipymättä sellaisiin toimenpiteisiin, että ei-kiireelliset, yksittäisten kuntalaisten tarvitsemat erikoissairaanhoidon palvellut voidaan tuottaa lakien ja asetusten mukaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään 19.11.2002 korostanut, että sekä sairaanhoitopiiri että jäsenkunnat ovat velvollisia järjestämään asukkaille sekä kiireellisen että ei-kiireellisen erikoissairaanhoidon alueellisesti yhdenvertaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

Erikoissairaanhoidon tuottaminen ja kustannukset sairaanhoitopiireissä

Valtaosa erikoissairaanhoidosta tuotetaan sairaanhoitopiireissä. Erikoislääkärikäynneistä noin viidennes tapahtuu yksityissektorilla. Yksityissektorin lääkärikäyntejä, joista n. 80 % on erikoislääkärikäyntejä, oli v. 2002 n. 400 000 (n. 10 %) vähemmän kuin v. 1990. Näistä käynneistä suurin osa suuntautui erikoislääkäreille, joiden päävirka oli sairaanhoitopiirin sairaalassa. Päätoimisten yksityislääkärien osuus erikoissairaanhoidon palvelutuotannossa on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vähäinen. Merkittävä osa psykiatrian avohoitokäynneistä hoidetaan kuntien mielenterveyskeskuksissa. Erikoissairaanhoidon vuodeosastohoito on lähes yksinomaan sairaanhoitopiirien sairaaloiden hoidettavana. Seuraavasta Tilastokeskuksen taulukosta ilmenee väestön jakautuminen sairaanhoitopiirien kesken:

Sairaanhoitopiiri	Väestö	Sairaanhoitopiirin osuus koko väestöstä, %
Helsingin ja Uudenmaan	1 415 055	27,2
Varsinais-Suomen	456 359	8,8
Pirkanmaan	455 299	8,7
Pohjois-Pohjanmaan	373 868	7,2
Keski-Suomen	265 078	5,1
Pohjois-Savon	250 368	4,8
Satakunnan	228 704	4,4
Päijät-Hämeen	207 413	4,0
Etelä-Pohjanmaan	194 545	3,7
Kymenlaakson	181 669	3,5
Pohjois-Karjalan	171 451	3,3
Kanta-Hämeen	165 886	3,2
Vaasan	165 757	3,2
Etelä-Karjalan	129 372	2,5
Lapin	120 618	2,3
Etelä-Savon	105 122	2,0
Kainuun	83 477	1,6
Keski-Pohjanmaan	77 483	1,5
Länsi-Pohjan	67 159	1,3
Itä-Savon	65 355	1,3
Ahvenanmaa	26 257	0,5
Koko maa	5 206 295	100,0
Manner-Suomi	5 180 038	99,5

Suomen erikoissairaanhoito ja koko terveydenhuolto hoidetaan kansainvälisen mittapuun mukaan erittäin tehokkaasti ja edullisesti. Terveydenhuollon bkt-osuus v. 2000 oli Euroopan alhaisimpia (6,6 %). Terveydenhuollon ostovoimapariteetilla korjatut kokonaismenot asukasta kohden kasvoivat v. 1990—2000 OECD-maista selvästi vähiten Suomessa. Viime vuosikymmenellä hillitsi Suomi OECD-maista kaikkein voimakkaimmin terveydenhuollon menojen kasvua niin, ettei merkittävää reaalikasvua ollut olenkaan. Tuotettujen palvelujen määrät kuitenkin kasvoivat.

Erikoissairaanhoidon vertailukelpoinen taloudellinen tehokkuus on Suomessa esim. Norjaan verrattuna 30 % korkeampi, josta n. 20 % aiheutuu työvoimakustannusten erosta ja 10 % korkeammasta tuottavuudesta. Kunnat ovat Kuntaliiton mukaan koko 1990-luvun pystyneet tiukalla budjettikurilla tehostamaan erikoissairaanhoidon tehokkuutta. Valitettavasti vastaavaa säästötavoitetta ei voida Kuntaliiton mukaan enää asettaa, vaan nyt on varauduttava erikoissairaanhoidon menojen selkeään kasvuun. Euroopan laajuiset vapaat työmarkkinat siirtävät erityisesti nuorta työvoimaa sinne, missä korvausten ja työn määrän suhde on edullinen.

Kustannuskehitys

Kuntien erikoissairaanhoidon asukaskohtaisten nettokustannusten erot ovat edelleen suuret — v.

2001 vaihteluväli oli n. 2,5-kertainen vähiten ja eniten käyttäneen kesken. Perusterveydenhuollossa kuntien väliset nettokustannusten erot ovat vielä suuremmat eli yli kolminkertaiset. Kuntien terveydenhuoltoon käyttämät nettokustannukset olivat v. 2001 keskimäärin 1 017 € asukasta kohden, ja vaihteluväli oli 648—1 652 €. Kunnalliset palvelut kattavat osassa kunnista lähes kaikki kunnan asukkaiden terveydenhuollon palvelut. Osassa kunnista yksityinen työterveyshuolto on hyvin merkittävä perusterveydenhuollon palvelujen tuottaja. Lisäksi kansalaiset käyttivät yleensä näillä samoilla alueilla runsaasti yksityisiä sairaan- ja terveydenhuollon palveluja. Myös näihin käytetään julkista rahaa. On todettava, että pelkästään kuntien erikoissairaanhoidon ja terveydenhuollon kustannuksia ja palveluja tarkastelemalla tarkastellaan vain osaa terveydenhuollon kustannuksista.

Erikoissairaanhoidon kustannuksissa on Stakesin mukaan nähtävissä vuodesta 1993 lähtien omat loogiset kehityskulkunsa. Uusiin kuntalaskutuskäytäntöihin siirryttäessä uskottiin, että parissa vuodessa kaikki sairaalat joutuvat kattamaan menonsa omilla tuloillaan. Tehostumista tapahtui, mikä näkyi mm. keskimääräisten hoitoaikojen huomattavana lyhentymisenä ja suoritemäärien kasvuna. Samalla erilaiset marginaalikustannukset kohosivat, koska aktiivinen hoito kuluttaa kuluvia voimavaroja enemmän kuin passiivinen. Psykiatrisen sairaalahoidon vähentäminen kevensi vielä useina vuosina kuntien kustannuksia, mutta 1990-luvun jälkipuoliskolla tehostunut toiminta alkoi johtaa kustannusten nousupaineisiin. Samanaikaisesti ryhdyttiin soveltamaan uusia hoitokäytäntöjä, ja otettiin käyttöön uutta hoitoteknologiaa. Henkilöstön joustamisesta ei voitu jatkuvasti saada aikaan säästöjä. Viime vuosina kustannusten nousu on jatkunut. Tähän ovat Stakesin mukaan johtaneet lääkkeiden, eräiden tarvikkeiden ja laitteiden kallistuminen sekä myös henkilöstökulujen nousu. Lääkärilakon ratkaisu sekä eräissä sairaaloissa lääkärityövoiman siirtyminen palkkatyösuhteesta ammatinharjoittajiksi tai yritystoimintaan perustuvaan työskentelyyn ovat Stakesin mukaan kasvattaneet kustannuksia.

Kustannusten nousun syynä pidetään usein sitä, että perusterveydenhuolto olisi menettänyt otettaan ja että erikoissairaanhoito joutuisi huolehtimaan sille kuulumattomista tehtävistä. Stakesin mukaan eräiden suurten kaupunkien kohdalla näin onkin, mutta myös siellä, missä perusterveydenhuollon asema ja rooli on vahva, on tapahtunut vähintään yhtä voimakasta erikoissairaanhoidon käytön ja kustannusten kasvua kuin muuallakin. Tehokas ja erikoissairaanhoidon suuntaan profiilil-taan työntyvä terveyskeskus merkitsee painopisteen siirtoa erikoissairaanhoidosta perusterveydenhuoltoon, mutta ei estä erikoissairaanhoidon kasvua. Eräässä 1990-luvun lopulla julkaistussa tutkimuksessa todettiin myös, että tehokas ja hyvin toimiva terveyskeskus ennustaa keskimääräistä alempia erikoissairaanhoidon kustannuksia, mutta kummankin puolen kustannukset muodostuvat yhteen laskettuina keskimääräistä korkeammiksi.

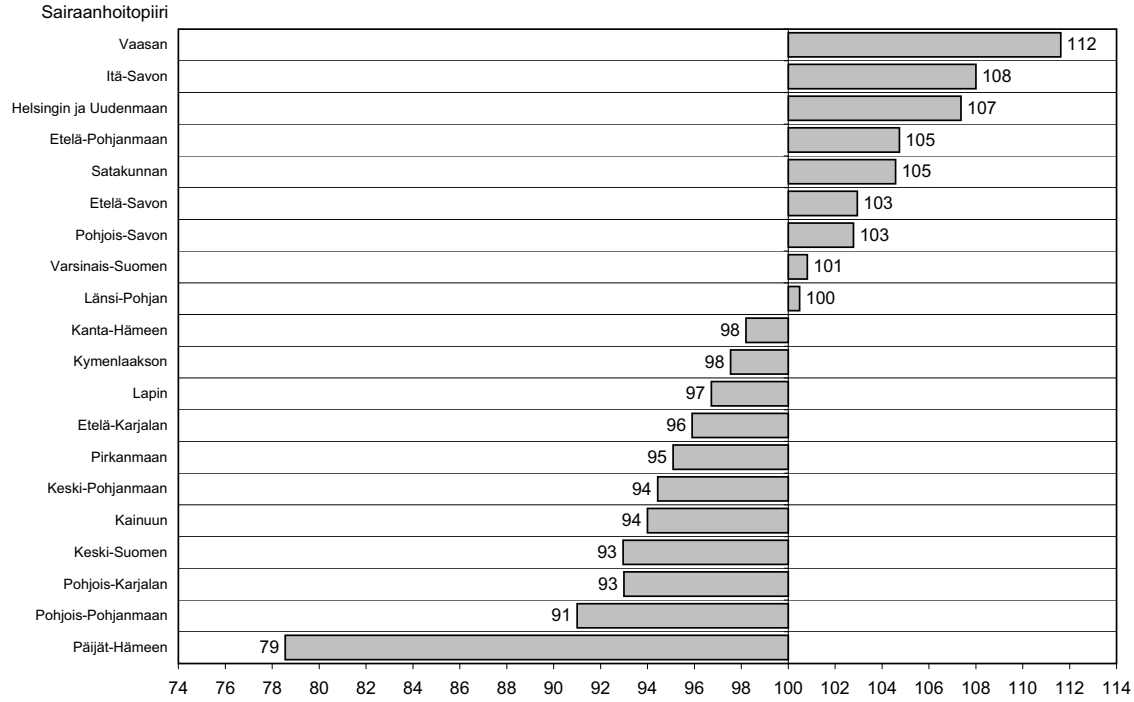
Sairaanhoitopiirien talous v. 2002

Koko maan 20 sairaanhoitopiirin talousarvion kehyksiä vuodeksi 2003 ja vuoden 2002 toteumaennusteita on esitelty selvityksessä Sairaanhoitopiirien vuosi 2002 (Heikki Punnonen, Suomen Kuntaliitto). Sen mukaan vuoden 2001 lääkärilakon taloudelliset seuraukset olivat vielä oleellinen osa sairaaloiden vuotta 2002, koska osalla sairaanhoitopiireistä tulot ja osin myös menot jäivät lakkoajalta normaalitoimintaa pienemmiksi. Sairaanhoitopiirien toimintatulojen ennustetaan ylittävän talousarviot 3,7 %:lla, yli 135 milj. €:lla. Kasvua edellisvuoteen on 7 % ja n. 250 milj. €. Jäsenkunnilta saatavat myyntitulot ylittävät kaikissa sairaanhoitopiireissä talousarviot yhteensä 123 milj. €:lla. Johtopäätöksenä todetaan, että v. 2002, kuten myös monena edellisenä vuotena, olivat myyntitulot jäsenkunnilta alimitoitetut sairaanhoitopiirien talousarviossa. Sairaanhoitopiirien toimintamenoihin kohdistui v. 2002 supistamispaineita. Esimerkiksi Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin olisi tullut selviytyä vuodesta 2002 edellisvuotta 1 %:a pienemmin toimintamenoin. Toimintamenojen arvioidaan kasvaneen n. 3 %:lla, mikä tarkoittaa talousarvion ylittymistä 4 %:lla. Yhteensä sairaanhoitopiirien toimintamenojen ennakoidaan olevan 4,1 % eli yli 145 milj. € talousarviota suuremmat. Kasvua vuodesta 2001 on 7,2 % eli 245 milj. €.

Samassa selvityksessä todetaan, että myös sairaanhoidon kysyntä on kasvanut v. 2002. Lähetteiden määrä sairaaloihin tammi-elokuussa oli lisääntynyt. Vanhenevalla väestöllä, sairaanhoidon teknologioiden kehittymisellä ja osin myös kallistumisella, rahoituksella ja kunnallisten sairaaloiden kysynnän kasvulla on selvityksen mukaan ymmärrettävä yhteys. Tämän vuoksi erikoissairaanhoidon toimintatulojen ja -menojen kasvua v. 2002 ei selvityksen mukaan voida pitää yllätyksenä. Pahimpana puutteena selvityksessä pidetään talousarvion laadintaa ohjaavan täydellisyysperiaatteen noudattamatta jättämistä. Täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan tai kuntayhtymän rahan käyttö ja rahan lähteet kokonai-

Erikoissairaanhoidon asukaskohtaiset menot sairaanhoitopiireittäin v. 2001, koko maa = 100 (602 €)

Lähde: Stakes, 2003



suudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois.

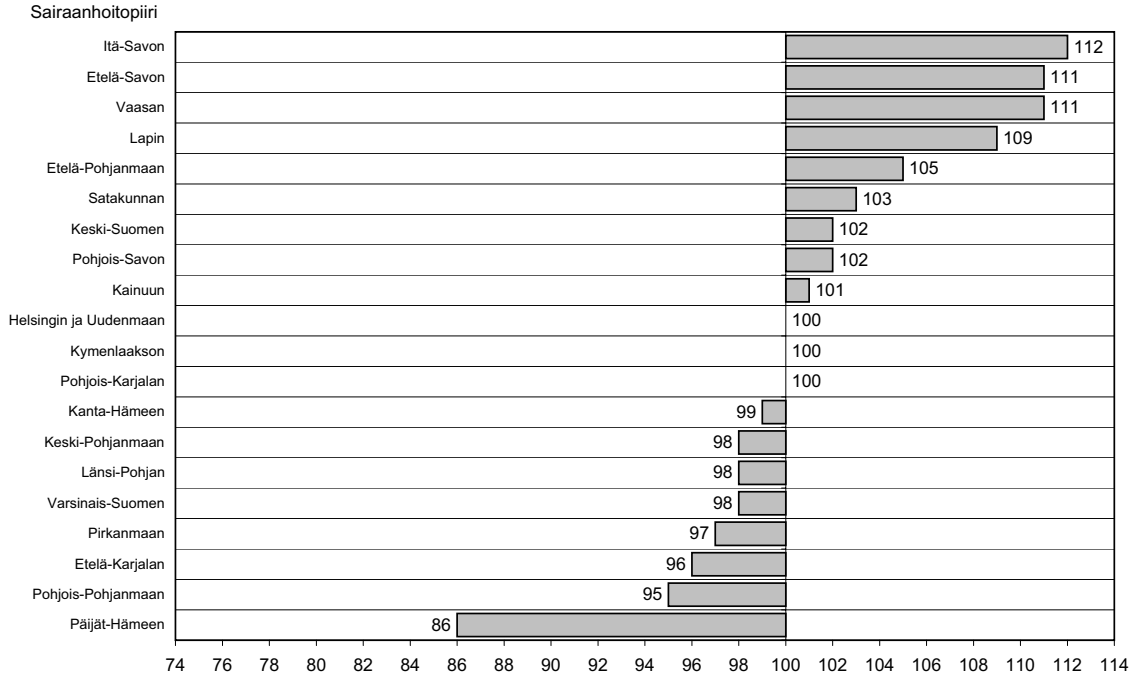
Alueelliset erot

Yllä olevassa kaaviossa esitetään erikoissairaanhoidon asukaskohtaiset menot sairaanhoitopiireittäin v. 2001.

Erikoissairaanhoidon kustannusten alueellinen vaihtelu on huomattavaa: kalleimman sairaanhoitopiirin menot (Vaasa 683 €) olivat v. 2001 asukasta kohden n. 200 € suuremmat kuin halvimman (Päijät-Häme 480 €). Vertailtaessa yksittäisiä kuntia keskenään ovat erot vieläkin suuremmat. Alueellinen vaihtelu pysyy huomattavana senkin jälkeen, kun kuntien terveydenhuollon menoja tarkastellaan yhdessä vanhustenhuollon menojen kanssa. Näiden yhteenlaskettujen menojen toisiinsa vertaamista puoltaa mm. se, että eräissä kunnissa hoidetaan vanhuksia muuta maata enemmän terveydenhuollon laitoksissa, joten vanhustenhuollon mukaan otto vähentää kuntien välisiä eroja. Tosin terveyspalvelun tarpeen huomioiminen kustannusten vertailussa vaikuttaa usean sairaanhoitopiirin asemaan. Seuraavassa kaaviossa esitetään terveydenhuollon ja vanhusten laitoshoidon menot asukasta kohden v. 2001.

Terveydenhuollon ja vanhusten laitoshoidon asukaskohtaiset menot sairaanhoitopiireittäin v. 2001, koko maa = 100 (1 119 €)

Lähde: Stakes, 2003



Erikoissairaanhoidon kustannukset olivat v. 2002 Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella 648 € asukasta kohden (v. 2001 ne olivat Stakesin mukaan 615 € asukasta kohden ja koko maan keskiarvo oli 602 €). Varsinais-Suomen alueella kuntakohtaiset kustannukset vaihtelevat sairaanhoitopiirin mukaan suuresti. Pääsyynä on ikärakenne ja pienkuntavaltaisuudesta johtuvat suuret vuosittaiset vaihtelut. Vuonna 2001 kuntien indeksiluku vaihteli välillä 66—137. Reaalimenokehitys sen sijaan on ollut pitkällä aikavälillä varsin maltillista, sillä reaalimenot pysyivät alle vuoden 1991 reaalitason vuoteen 2000 asti. Pääsyynä oli psykiatrisen laitoshoidon vähentäminen. Viime vuosien kustannusnousu johtuu lähinnä lääkärien palkkaratkaisuista sekä resurssien lisäyksistä. Vuoteen 2001 asti harjoitettiin sairaanhoitopiirissä selkeästi alibudjetointia, minkä vuoksi vuosittaiset budjetit ylittyivät säännöllisesti. Vuonna 2002 budjetointi on saatu tasapainoon, mutta kuntakohtaista vaihtelua ei ole saatu poistettua (talousarvion maksuosuudet toteutuivat välillä 70,3—127,3 %).

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä on käytössä potilaskohtainen kalliiden hoitojen tasausjärjestelmä, jossa tasausrajana on 40 000 € potilasta kohti vuodessa. Tämän ylimenevä osuus maksetaan yhteisistä varoista, jotka kerätään kunnilta asukasluvun mukaisena maksuna. Tästä huolimatta kuntien kustannusten vuosivaihtelut ovat suuret. Sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvitysmiesten ehdotukset merkitsisivät sairaanhoitopiirissä n. 7 milj. €:n erän siirtymistä valtion vastattavaksi.

Turun kaupungille on sairaanhoitopiirin kustannusten kasvu aiheuttanut keskimäärin 5,9 %:n menolisäyksen. Turun kaupungin mukaan ongelmana on pula jatkohoitopaikoista, minkä takia erityisesti yliopistosairaalan sisätautiosastoilla on kustannuksia lisäävää liikakäyttöä. Vaikkakin kustannukset ovat nousseet vuosi vuodelta, on palvelujen kysyntä noussut kaupungin mukaan vielä enemmän ja erityisesti ortopedian ja kaihileikkausten jonot ovat kasvaneet. Uudenkaupungin kaupunki on puolestaan valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa todennut, että v. 1999 käynnistetyn omalää-

kärijärjestelmän vaikutukset ovat alkaneet näkyä vuoden 2002 erikoissairaanhoidon kustannusten tasaantumisena yhdessä sopimusohjauksen kanssa. Aiemmin kustannustason kasvu oli ennakoimatonta, ja vuosittain Uusikaupunki joutui tekemään n. 5 %:n lisämäärärahaesityksen erikoissairaanhoidon menoihin.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin mukaan kuntakohtaisiin eroihin vaikuttaa voimakkaasti se, miten perusterveydenhuolto on yksittäisessä kunnassa resursoitu ja kuinka hyvin se ylipäätään toimii. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin alueella on terveyskeskuksia, joissa ei ole yhtään lääkäriä, ja kuntakohtaiset erikoissairaanhoidon kustannukset voivat vaihdella huomattavastikin. Myös Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin jäsenkunnilla on tapana alimitoittaa sairaanhoitopiirin budjetti. Samanaikaisesti palvelujen kysyntä on jatkanut ja jatkaa edelleen kasvamistaan.

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin muodostaa 42 kuntaa, ja alueen suurimman ja pienimmän kunnan väestömäärän ero on n. 120 000 asukasta (Oulu, Hailuoto). Erikoissairaanhoidon palvelut tuotetaan Pohjois-Pohjanmaalla suurimmaksi osaksi Oulun yliopistollisessa sairaalassa. Erikoissairaanhoidon palvelut on tuotettu vuodesta 2000 lähtien suurimmaksi osaksi ns. sopimusohjaukseen perustuen. Sairaanhoitopiirien välisessä vertailussa Pohjois-Pohjanmaa sijoittuu erikoissairaanhoidon menojen osalta koko maan keskiarvon alapuolelle, kun asukaskohtaiset menot ovat 556 € (maan keskiarvo v. 2001 611 €). Sairaanhoitopiirin kustannusrakenteessa on tyypillistä, että kunnat, joissa perusterveydenhuollon kustannustaso on alhainen, käyttävät enemmän varoja erikoissairaanhoitoon ja päinvastoin.

Oulun kaupungin osalta sopimus on ns. tulosyksikkökohtainen: sopimussumman perustaso (100 %:n taso) sovitaan kunkin sairaanhoitopiirin tulosyksikön osalta erikseen ja sopimus sitoo tulosyksikköä. Tulosyksikkökohtainen sopimus ohjaa tuottajaa täsmällisemmin kuin kokonaislaskutussopimus. Sopimuksessa on ali- ja ylikäyttölausekkeet, joiden tarkoituksena on mm. ohjata tuottajaa sovittamaan toimintansa mahdollisimman hyvin etukäteen sovitulle tasolle. Sopimusohjausmalli on parantanut kunnan erikoissairaanhoitomenojen ennakoitavuutta sekä taannut sairaanhoitopiirille vakaan, ennakoitavan tulorahoituksen. Näin toiminta voidaan suunnitella pitkäjänteisemmin. Oulun kaupungin somaattisen erikoissairaanhoidon sairaalakustannusindeksillä deflatoidut menot asukasta kohti ovat kasvaneet vuodesta 1993 vuoteen 2002 (9 vuoden aikana) yhteensä n. 7 milj. €:lla eli n. 14 %:lla. Asukaskohtaisia kustannuksia lisääviä tekijöitä ovat olleet lääketieteellisten menetelmien kehitys yhä vaativampien ja kalliimpien hoitojen suuntaan sekä ikärakenteen asteittainen muutos.

Kalliiden hoitojen tasausjärjestelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.11.2002 kaksi selvitysmiestä selvittämään sairaalalaskutuksen nykytilannetta ja sen kehittämistarpeita sekä laatimaan suunnitelman sairaalalaskutuksen uudistamiseksi. Selvitys on osa Kansallisen terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisprojektin toimeenpanoa. Selvitysraportti Suunnitelma sairaalalaskutuksen uudistamiseksi (STM työryhmämuistioita 2003:1) valmistui 30.1.2003.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen sairaanhoitopiirit ovat muuttaneet laskutustaan käynti- ja hoitopäivistä pääsääntöisesti suoriteperusteisiksi. Uusilla laskutusmalleilla on pyritty kustannustietoisuuden lisäämiseen, tuottavuuden parantamiseen ja antamaan kunnille mahdollisuus hankkia erikoissairaanhoidon palveluja oman sairaanhoitopiirin ohella myös muilta palvelujen tuottajilta. Lakisääteinen kalliin hoidon tasausjärjestelmä tasaa jäsenkuntien kesken yksittäisen potilaan erityisen suuria hoitokustannuksia. Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 56 a §:ssä on säädetty pakolliseksi suurten kustannusten tasausjärjestelmä, jotta suuria kustannuksia aiheuttavat yksittäiset hoidot eivät aiheuttaisi kohtuutonta taloudellista rasitusta kunnille. Jokainen sairaanhoitopiiri ja sen jäsenkunnat ovat perussopimuksessaan päättäneet tasausjärjestelmänsä rakenteesta ja rahoituksesta. Tasausjärjestelmät ovat keskenään hyvin erilaisia. Kaikissa sairaanhoitopiireissä on potilaskohtaisten suurten kustannusten tasausmenettely, kuten laki määrää. Vuoden 2003 alusta alkaen tasauksen piirissä ovat kaikki tutkimukset, toimenpiteet ja hoidot. Tasausrajat vaihtelevat paljon, 25 000—84 000 €. Keskimäärin tasausraja on 48 600 €. Tasausrajoja on nostettu joissain sairaanhoitopiireissä erityisesti aikuispsykiatrian tultua vuoden 2003 alussa tasauksen piiriin. Useimmissa sairaanhoitopiireissä peritään tasauksessa käytettävät varat kunnilta asukaslukujen suhteessa.

Vastauksena selvitysmiesten tekemään kyselyyn ilmoittivat useimmat sairaanhoitopiirit olevansa tyytyväisiä potilaskohtaiseen tasaukseen eivätkä nähneet tarvetta sen muutoksiin. Sairaanhoitopiiriä laajempaa tasausmenettelyä toivoi yhdeksän sairaanhoitopiiriä kahdestakymmenestä siten, että valtio korvaisi kaikki kalliit hoidot tai harvempaan kuin viiteen yliopistosairaanhoitopiiriin keskitettä-

vät hoidot. Esitettiin myös hengityshalvauspotilaiden korvausten siirtämistä takaisin valtion korvattaviksi. Kalliiden hoitojen tasauksen siirtoa valtion hoidettavaksi pitivät jotkut kunnat niin tärkeänä, että sen käyttöönottoa toivottiin siinäkin tapauksessa, että kuntien valtionosuutta vähennettäisiin tasauksen summalla. Yliopistovastuualuekohtainen tasaus sai kannatusta kahdelta piiriltä.

Vuonna 2000 yhteensä 92 kunnalla ja v. 2001 yhteensä 77 kunnalla ei ollut yhtään oman sairaanhoitopiirin poikkeuksellisen suurten hoitokustannusten tasausrajan ylittänyttä potilasta. Vuonna 2001 käytettiin poikkeuksellisen suurten hoitokustannusten tasaamiseen yhteensä hieman yli 82 milj. €. Kustannusten rahoittamiseen koottiin jäsenkunnilta v. 2001 Vaasan sairaanhoitopiirissä 36,0 € asukasta kohden, Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirissä 27,4 €, Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirissä 5,0 € ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä 2,1 € asukasta kohden. Vaasan sairaanhoitopiirissä potilaan kaikki erikoissairaanhoidon kustannukset vuoden aikana kattava tasausjärjestelmä kasvattaa huomattavasti tasauksen piiriin tulevien potilaiden määrää. Vuonna 2001 näitä oli Vaasan sairaanhoitopiirissä 1 084 eli 25 % koko maan 4 297 tapauksesta. Kalliitten hoitojen tasausjärjestelmään tarvittava rahamäärä oli ja on suhteessa kuntien nettokustannuksiin suhteellisen vähäinen. Osuus oli v. 2001 6,6—0,3 %.

Poikkeuksellisen suuret potilaskohtaiset kustannukset ovat yksi yllättäviä kustannuksia tuova tekijä. Vähintään yhtä suuria yllätyksiä pienille kunnille tuovat väestön sairaanhoidon palvelujen kysynnän suuret vuosittaiset satunnaisvaihtelut. Alle 7 000 asukkaan kunnan vuotuinen kustannusten satunnaisvaihtelu on jopa 20—25 %:n luokkaa. Suomessa on yli 100 000 asukkaan kuntia 6, yli 40 000 asukkaan 18 ja yli 20 000 asukkaan kuntia n. 50. Yli 400 kuntaa tarvitsee selvitysmiesten mukaan asukkaidensa sairaanhoidon palvelujen kysynnän vaihtelujen tasoittamiseen seudullista yhteistoimintaa ja vakauttajaa.

Selvitysmiesten mukaan suurten potilaskohtaisten kustannusten tasausmenettely on arvioitava uudelleen, koska se ei ole poistanut suuria kuntakohtaisia vuosivaihteluja. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty, että valtio maksaisi erityisen kalliiden potilaiden hoitokustannukset, joskin tasausraja olisi nykyisiä korkeampi, esim. 168 000 €. Pääministeri Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan: ”Selvitetään erikoissairaanhoidon kustannusten ennakoitavuutta lisääviä toimenpiteitä sekä selvitetään mahdollisuuksia siirtää erityisen kalliita hoitoja valtion rahoitusvastuulle.”

Sairaalarakennusten ja -investointien kustannustehokas käyttö

Kunnallisen erikoissairaanhoidon käytöstä on poistettu vajaan 20 vuoden aikana 30 sairaalaa. Käytöstä poistetut sairaalat ovat tilavuudeltaan yhteensä vajaat 1,6 milj. m^3 ja bruttopinta-alaltaan lähes 440 000 m^2 (eli lähes 44 ha). Valtaosa erikoissairaanhoidon käytöstä poistetuista sairaaloista oli psykiatrisia sairaaloita. Seitsemän sairaalaa oli entisiä tuberkuloosisairaaloita, joihin viimeisen vuosikymmenen aikana oli sijoitettu myös yleissairaanhoitoa ja kuntoutusta.

Noin kolmasosa sairaaloista on lakkautuspäätöksien jälkeen siirtynyt terveyskeskusten käyttöön ja osassa on muuta hoitotoimintaa. Kaksi sairaaloista toimii tiettävästi pakolaiskeskuksena ja osa on nykyään opetus-, koulutus- ja virastokäytössä. Yksi sairaala on muutettu asuinkäyttöön ja ainakin kolme sairaalaa on myyty yksityiselle. Osalle lakkautetuista sairaaloista etsitään yhä uusia käyttötarkoituksia. Keskeisin syy sairaaloiden lakkauttamiselle on ollut hoitokäytäntöjen muutokset. Kehittyneet lääkehoidot tuberkuloosin ja psyykensairauksien hoidossa ovat vähentäneet sairaalahoidon tarvetta ja lyhentäneet hoitojaksojen kestoa. Yhä useampia psykiatrisista ongelmista kärsiviä potilasryhmiä hoidetaan avohoidossa. Pitkät, jopa vuosia tai vuosikymmeniä kestäneet hoidot sairaaloissa ovat nykyään merkittävästi vähentyneet.

Sairaaloiden tilojen tyhjillään ololla ei Stakesin mukaan ole kokonaisuuteen kovin suurta vaikutusta. Tiettyihin tehokkuusseikkoihin tilojen käyttöasteella on toki vaikutuksensa. Joissakin pienissä sairaaloissa on sallittu sairaalan lääkäreiden ja leikkaussalihenkilökunnan ilta- ja viikonlopputyö oman yrityksen palveluksessa. Tällä on todennäköisesti ollut avainhenkilökuntaa sairaalaan ja sairaalapaikkakunnalle sitova vaikutus. Toiminta on ollut niin pienimuotoista, ettei Stakesin mukaan näistä kokemuksista ole voitu arvioida, seuraako toiminnasta ennustettuja haittoja tai roolien ristiin menemistä hankalilla tavoilla.

Suomen Kuntaliiton mukaan valtion viranomaisten mahdollisuudet kohdentaa resursseja tehokkaasti ovat vähäiset. Siksi ei kustannusten pitämiseksi kurissa tarvita suoria valtionhallinnon toimenpiteitä. Sairaaloiden tuotantotilojen käyttöaikaa tulisi niiden käyttöasteen parantamiseksi jatkaa, jolloin investointitarve laskee. Kysymys on, miten ja millä henkilökunnalla sitä voidaan tehdä. Lisä- tai ylityönä tehtynä työn yksikköhinta on myös kalliimpi. Mielenkiintoinen mahdollisuus on Kuntaliiton mukaan vuokrata tilat ja antaa yksityisten yritysten tehdä työ. Tällainen menettely saattaa

Kuntaliiton mukaan kuitenkin helposti vääristää kilpailua muiden yksityisten palveluntuottajien kanssa ja olla siksi ainakin kilpailulainsäädännön hengen vastaista.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin mukaan sairaaloiden ja niiden kalliiden laitteiden käyttöaste ei ole edes tyydyttävällä tasolla, jos käyttöasteen vertailukohtana käytetään yksityisen teollisuuden käyttöastetta. Yksi syy on, etteivät potilastyössä kiinteästi mukana olevat henkilöstöryhmät ole saman työaikajärjestelyn alaisia. Tyhjenevien tai lakkautettavien sairaaloiden uusiokäytön tukeminen voisi edesauttaa päätöksentekoa sairaaloiden toiminnan lopettamisesta.

Erikoissairaanhoidon toiminnan ohjaamisen vaikeudet

Kunnat ovat viime vuosina pyrkineet ohjaamaan asukkaidensa palveluiden käyttöä ja kustannuksia sopimusohjauksena tunnettujen käytäntöjen avulla. Suomessa sopimusohjauksen tavoitteena on ollut kuntien erikoissairaanhoidon menojen parempi hallittavuus. Kysyntä ennakoidaan, minkä jälkeen kunnat budjetoivat erikoissairaanhoidon menonsa, ja sairaanhoitopiirin budjetti perustuu tehdyn sopimuksen kautta pääpiirteittäin samoihin lukuihin kuin kuntien budjetit. Toisin sanoen sairaala ei suunnittele tuottavansa kunnalle sellaisia palveluita, joita se ei ole tilannut (Stakes, Aiheita 3/2003). Järjestelmä on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan toteuttanut kohtuullisen hyvin sille asetetun toiveen lisätä erikoissairaanhoidon suunnittelun taloudellista ennustettavuutta. Suurimmat epäonnistumiset ovat useimmiten johtuneet lähinnä peruskuntien ja sairaanhoitopiirien epärealistisista odotuksista vuotuisten erikoissairaanhoidon kustannusten kehityksestä. Joissain yhteyksissä on myös esitetty näkemyksiä, että kunnat eivät varaisi talousarvioihinsa aiempien vuosien käyttötietojen pohjalta laskettuja riittäviä määrärahoja. Ennalta arvaamattoman, kiireellisen hoidon ennustettavuuteen sopimusohjausjärjestelmästä ei ole ollut apua.

Stakesin mukaan sopimusohjaus on puolestaan osoittautumassa termiksi, jolla voidaan tarkoittaa hyvin erilaisia asioita. Osassa sairaanhoitopiirejä sopimusohjauksella tarkoitetaan pääasiassa palveluiden kunkin kunnan asukkaiden kohdalla toteutuvien määrien ennakointia ja tähän liittyen palveluiden määrän arvioimista. Tällöin ei puhuta yleensä kustannusten katoista eikä myöskään kovin yleisesti siitä, että yksikköhinnoissa käytettäisiin volyymiehtoja tai -tarkistuksia. Toinen sopimusohjauksen perusmuoto tähtää taas palveluiden kokonaiskustannuksista tai ainakin enimmäismääristä sopimiseen sopimuskaudeksi kerrallaan. Tällaisia malleja on käytössä mm. Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirissä. Valtakunnallisen terveydenhuoltoprojektin jatkoselvityksissä on esitetty hiljattain tämänsuuntaisia suosituksia koko maahan (Punkari ja Kaitokari 2003). Näitä esityksiä Stakes pitää hyvin kannatettavina ja perusteltuina.

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin valtiontilintarkastajille antamassa selvityksessä nähdään toiminnan ohjaamisen ongelma tuotantolähtöisessä suunnittelussa. Perinteisessä suunnittelumallissa tuotantoyksiköiden johtajat laativat kehittämissuunnitelmat ja resurssiesitykset, joiden perusteella sairaanhoitopiirin johto kohdentaa resurssit parhaan kykynsä ja käytettävissä olevien tietojen perusteella. Näin syntyvän toiminta- ja resurssisuunnitelman perusteella tuotantoyksiköt tuottavat palveluja ilman selkeää palvelujen kysynnän tuomaa ohjausvaikutusta. Tästä on sairaanhoitopiirin mukaan seurauksena varsin kirjava palvelutuotanto maan eri osissa, jopa moninkertaisine palvelumääräeroineen, vaikka väestön palvelutarpeet olisivat samaa luokkaa. Palvelutuotannon pullonkaulat aiheuttavat pitkiä jonotusaikoja tiettyihin palveluihin, kun taas monia vähemmänkin kiireellisiä palveluita on saatavissa ilman jonotusta. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä on parhaillaan menossa kehittämishanke, jolla tuodaan sopimusmenettely vuoden 2004 vuosisuunnitteluun.

Turun kaupungin asukkaille erikoissairaanhoidon palveluita tuottavat julkisen sektorin toimijat ovat Turun terveystoimi ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri. Turun kaupungin mukaan näiden kahden suuren tuottajan välinen työnjako on ollut puutteellista ja aiheuttanut ongelmia asiakkaiden ohjautumisessa ja palveluiden saamisessa sekä talousarvion ylityksinä. Turun kaupungin terveystoimen mukaan sairaaloiden avohoidon potilaista 15 %:lla oli terveyskeskuksen lähete, 45 %:lla oli yksityissektorilta saatu lähete ja loput olivat sairaalan sisäisiä. Kaupungin omalla toiminnalla voitiin vaikuttaa siis vain 15 %:iin avohoitokäynneistä. Viime vuosina talouden ja toiminnan ennustettavuutta on pyritty ratkaisemaan neuvotteluilla, potilasohjauksen tehostamisella sekä muilla ohjaustoimenpiteillä.

Myös Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin mukaan erikoissairaanhoidon menokehityksen hallitseminen on vaikeaa. Sopimusohjausmenettelyn katsotaan sisältävän ensisijassa sopimisen elementin, mutta hyvin vähän ohjaamisen elementtejä. Valtaosa Kuopion yliopistollisen sairaalan toiminnasta on päivystys- tai kiireellisyysryhmä I:n toimintaa,

jota on sairaanhoitopiirin mukaan vaikeaa tai mahdotonta ohjata.

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ja erityisesti Kuopion yliopistollinen sairaala tuottavat pääosan Kuopion kaupungin erikoissairaanhoidon palveluista. Erikoissairaanhoidon toimintojen ohjaamiseksi Kuopion kaupunki ja sairaanhoitopiiri solmivat kolmivuotisen puitesopimuksen vuosiksi 1998—2000. Puitesopimus toimi hyvin erikoissairaanhoidon kustannuskehityksen osalta. Muutoin kaupungin mahdollisuudet ohjata sairaanhoitopiirin toimintaa eli oman kuntansa erikoissairaanhoidon palvelutuotantoa ovat Kuopion kaupungin mukaan sangen vähäiset. Potilasvirta-analyysin mukaan kuopiolaisia ohjautui terveyskeskuksen lähettäminä Kuopion yliopistolliseen keskussairaalaan n. 30 %, ilman lähetettä kiireelliseen hoitoon n. 30 % ja yksityisen sektorin, työterveyshuollon ja muiden lähettäminä n. 40 %. Kunnan kannalta merkittävimpänä ohjausmenettelynä pidettiin resurssiohjausta sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon toimintaprosessin entistä parempaa yhteensovittamista.

Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyön tila

Kunnilla on vuodesta 1972 ollut kansanterveyslakiin kirjattu velvollisuus ylläpitää terveyskeskuksia. Kansanterveyslain alaiset toimijat ovat perinteisesti ylläpitäneet myös erikoissairaanhoidon palveluja, kuten kaupunkien omia sairaaloita ja polikliinista erikoislääkäritoimintaa esim. gynekologien, pediatrien ja korva, nenä ja kurkkutautien vastaanottoa, silloin kun se on arvioitu taloudellisesti tai muista syistä rationaaliseksi. Vahvoja perinteisiä kaupunginsairaaloita on toiminnassa edelleen. Terveyspalvelujärjestelmän rakenteen uudistuspaineet ovat tuoneet kokeiluun muita toimintamalleja, joissa perinteinen terveydenhuoltolainsäädäntöön kirjattu työnjako on ajateltu uudestaan.

Lainsäädännössä on kunnille annettu mahdollisuus palvelujen tuottamisen sijaan ostaa ne toiselta palveluntuottajalta. Kunnat voivat ostaa kuntalaisille erikoissairaanhoidon vastaanottopalveluja tai toimenpiteitä sairaalajaksoineen suoraan itsenäisiltä terveydenhuollon ammatinharjoittajilta tai yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palveluja voidaan ostaa myös toisilta julkisilta palvelujen tuottajilta, kuten toisilta terveyskeskuksilta tai toisesta erikoissairaanhoitopiiristä. Näissä ratkaisuissa kunta järjestää itse kuntalaisille erikoissairaanhoitoa suoraan eikä sairaanhoitopiirin kautta.

Aluesairaaloita ja terveyskeskuskuntayhtymiä on yhdistetty kansanterveyslain puitteissa toimiviksi kuntayhtymiksi, jotka tuottavat perusterveydenhuollon palvelut ja perustason erikoissairaanhoitoa. Tällainen malli on jo vakiintunut esim. Jämsässä (Jokilaakson sairaala), Raahessa, Kemijärvellä (sairaala Lapponia) ja Forssassa. Stakesin mukaan ovat kokemukset näiden paikkakuntienkin välillä kirjavia.

Toinen uusi toimintamalli on sairaanhoitopiirien tuottama perusterveydenhuolto. Selvitysmiestyön jälkeen vuoden 2001 alussa käynnistyi Mäntän terveydenhuoltoalue, jossa Mäntän aluesairaala sekä Mäntän ja Vilppulan kuntien perusterveydenhuolto yhdistyivät Pirkanmaan sairaanhoitopiirin alaiseksi piiriksi, joka tuottaa perusterveydenhuollon ja alueellisia erikoislääkäripalveluja. Toistaiseksi kertyneen kokemuksen mukaan järjestely on toiminut kohtalaisesti, joskaan se ei ole poistanut kaikkia talousongelmia tai henkilöstön saatavuusongelmia. Piiri ostaa perusterveydenhuollon päivystyksen ulkopuoliselta. Myös Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri toimii läheisessä yhteistyössä perusterveydenhuollon kanssa, ja siellä toimii alueellinen yhteispäivystys. Lisäksi terveyskeskustasoisessa vuodeosastotoiminnassa tehdään yhteistyötä.

Sairaanhoitopiirien, terveyskeskusten ja terveyskeskuskuntayhtymien yhteisenä toimintana on hallinnollisten rakenteiden pysyessä entisellään käynnistynyt erinäisiä hankkeita, joissa ei tavoitella hallinnon uudistusta vaan toiminnallista yhteistyötä. Näitä ovat mm. päivystysyhteistyö, laboratoriolliikelaitokset, jotka tuottavat alueensa terveyskeskusten laboratoriopalvelut, digitaalisten röntgen-kuvien yhteisarkistot, lääkkeiden ja tarvikkeiden yhteishankintajärjestelyt, yhteiset ravintokeskukset ja tietotekniikkayhteistyö. Toimintojen järkeistäminen on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan käynnistynyt useilla alueilla Terveydenhuolto 2000-luvulle -hankkeen aikana käydyn yhteisen keskustelun pohjalta.

Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä voidaan tehdä myös sisällöllisistä lähtökohdista sopimalla keskeisten sairausryhmien alueellisista hoito-ohjelmista sekä hoito- ja palveluketjuista. Näihin liittyy yhteistä suunnittelua ja koulutusta, mutta myös esim. erikoissairaanhoidon fyysistä tai sähköistä konsultaatioita perusterveydenhuollon yksiköihin. Kansallisen terveydenhuoltoprojektin selvitysmies Jussi Huttusen raportissa ehdotetaan perusterveydenhuollon järjestämistä alueellisessa yhteistyössä n. 20 000—30 000 hengen väestöpohjalla ja nykyisten aluesairaaloiden tilanteen arvioimista suhteessa perusterveydenhuoltoon ja sairaanhoitopiiriin. Valtioneuvos-

ton periaatepäätöksen 11.4.2002 mukaan perusterveydenhuolto järjestetään seudullisina, toiminnallisina kokonaisuuksia, joiden muodostamisessa alueelliset olosuhteet otetaan huomioon. Aluesairaalat muodostavat terveydenhuoltoalueita alueidensa perusterveydenhuoltoyksiköiden kanssa tai toimivat osana alueensa keskussairaalaa. Lisäksi periaatepäätöksessä tuodaan esiin laboratorio-, kuvantamis- ja hankintapalvelujen sekä potilastietojärjestelmien yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveysministeriö osoitti 2,9 milj. € v. 2002 seutukunnallisille kehittämishankkeille, joiden yhtenä kriteerinä oli perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyön kehittäminen. Tällä rahoituksella on käynnistynyt tai käynnistymässä useita hankkeita, joissa selvitetään hallinnollisesti erilaisten yhteistyön tiivistämismallien toimivuutta. Näitä hankkeita ovat mm. aluesairaaloiden tulevaisuuteen liittyvät hankkeet Oulaskankaalla, Salon alueella, Rauman ja Vakka-Suomen alueilla ja Vammalassa. Itä-Savon sairaanhoitopiiri selvittää terveydenhuoltopiirin mahdollisuutta.

Voimakkaimmin uusiin rakenteisiin pyritään Kainuun aluehallintokokeilussa. Eduskunnalle on annettu esitys aluehallintokokeilusta, jossa vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä valittava maakuntahallitus alkaa toteuttaa aluehallintoa. Sen alaisuuteen siirtyy pääosa koko sosiaali- ja terveydenhuollon sektorista ja näin perus- ja erikoissairaanhoito tulevat samaan organisaatioon. Kunnat ovat jo alkaneet valmistella uudistusta seutukuntahankkein. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä voidaan sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lisätä useiden erilaisten toimintamallien avulla. Seuraavassa taulukossa esimerkkejä:

Malli	Esimerkkejä (toimivia tai valmisteilla)
Aluehallintomalli	Kainuun maakunta
Sairaanhoitopiirin muodostama terveydenhuoltopiiri	Mänttä, selvityksessä Itä-Savo
Kansanterveyslain alainen aluesairaala-terveyskeskuskuntayhtymä	Jämsä, Forssa, Kemijärvi, valmisteilla Salo, Pietarsaari, Uusikaupunki
Sairaanhoitopiiri tuottaa kokonaan tai läheisessä yhteistyössä joitain perusterveydenhuollon toimintoja	Oulun seutu, Oulunsalon kunta
Kaupunki ylläpitää omaa erikoissairaanhoidon sairaalaa	Tampere
Sairaanhoitopiiriin kuuluva aluesairaala ja terveyskeskukset sopivat erinäisin sopimuksin yhteistyöstä joillain hoidon toiminta-alueilla	Vammala, Rauma
Sairaanhoitopiirin ja terveyskeskusten yhteiset tukipalvelut (laboratorio, röntgen, lääkehankinnat jne.)	Toteutumassa eri suuruusluokissa kaikkien sairaanhoitopiirien alueella
Alueellisten hoitoketjujen ja konsultaation kehittäminen	Hämeenlinnan seutu

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan erilaisia malleja voidaan kokeilla ilman muutoksia voimassa olevaan kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoitolakiin. Perusterveydenhuollon järjestäessä erikoissairaanhoitoa ja sairaanhoitopiirien vastaavasti perusterveydenhuoltoa ovat lakien sisältämät perinteiset käsitteet organisaatioiden palvelutehtävästä hoidon porrastuksessa osin hämärtymässä. Keskusteluun on otettu uutena käsitteenä lähipalvelut, jotka tarkoittavat asukkaan lähellä olevia ja helposti saavutettavia, ns. matalan kynnyksen palveluja. Näiden lisäksi voidaan määritellä joukko seudullisiksi sopivia palveluja, jotka voivat olla perus- tai erikoissairaanhoitopohjaisia. Lisäksi on olemassa erikoissairaanhoito ja vaativa erikoissairaanhoito, joka voidaan keskittää valtakunnallisesti tai suuriin ns. miljoonapiireihin.

Stakesin asiantuntijat ovat selvittäneet terveydenhuollon seudullista yhteistyötä erityisesti paikallisen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyön kannalta. Yhteistyössä on useita tärkeitä teemoja ja ongelmia. Perinteiset kysymykset hoitoketjujen toimivuudesta, tietojen kulusta sekä yhteisten hoitokäytäntöjen johdonmukaisesta noudattamisesta odottavat Stakesin mukaan edelleen ratkaisuja. Yleinen huomio näyttää olevan, että kooltaan keskimääräistä pienemmissä toimintaympäristöissä näissä asioissa voidaan edetä esim. yliopistosairaaloiden sairaanhoitopiirejä pidemmälle.

Nykyinen tilanne terveydenhuollon kehittämistä koskevissa aloitteissa nostaa kuitenkin esiin Stakesin mukaan myös huolia. Kehittämisehdotuksissa on painotettu erityisesti erikoissairaanhoidon pal-

velujen saatavuuden turvaamista. Samoin terveydenhuoltoon kohdennetut uudet resurssit ovat valtaosin menneet erikoissairaanhoitoon. Stakesin mukaan tulisi jatkossa tarkentaa kehittämistavoitteita myös perusterveydenhuollon toteuttamalle väestölähtöiselle työlle ja keinoja, joilla voitaisiin turvata kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon tasapainoinen kehitys.

Työnjaossa ja yhteistyöratkaisuissa on Kuntaliitonkin mukaan paljon alueellisia eroja, mutta yhteistyötä tehdään entistä enemmän. Ratkaisut perustuvat usein paikallisiin olosuhteisiin, eikä niitä voida sellaisenaan siirtää muualle. Yhteistyön ja työnjaon edistämisessä pitää Kuntaliitto kansallista terveyshanketta keskeisenä työvälineenä ja odottaa sen työn tuloksia. Suomen Kuntaliiton mukaan kuntien pakkojäsenyydestä johonkin sairaanhoitopiiriin voitaisiin luopua ja antaa kuntien järjestää palvelunsa parhaaksi katsomallaan tavalla ottaen huomioon erilaiset paikalliset olosuhteet. Tällöin tulisi kuitenkin säädöstasolla turvata kansalaisten mahdollisuudet erikoissairaanhoidon palveluihin.

Kansallisen terveysprojektin ehdotukset ja toimeenpano

Kansallinen terveysprojekti jätti ehdotuksensa terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi ja ehdotusten pohjalta valtioneuvosto teki 1.4.2002 periaatepäätöksen niistä toimista, joilla suomalaista terveydenhuoltoa kehitetään. Periaatepäätös edellyttää, että maininta hoitoon pääsystä kohtuuajassa sisällytetään lakiin vuoteen 2005 mennessä. Tätä ennen hoitoon pääsyn perusteissa olevia eroja vähennetään yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton kanssa valmisteltavien valtakunnallisten kiireettömän hoidon ja jononhallinnan toteuttamisohjeiden avulla. Ohjeiden tulee olla valmiita vuoden 2003 loppuun mennessä. Näiden ohjeiden laatimiseksi on sosiaali- ja terveysministeriö asettanut työryhmän, jonka toimikausi päättyy vuoden 2003 lopussa. Erikoissairaanhoidon osalta valtioneuvoston periaatepäätös edellyttää, että pääsy erikoissairaanhoidon polikliinisen hoidon arvioon järjestetään kolmessa viikossa lähetteen kirjoittamisesta ja pääsy lääketieteellisesti perusteltuun hoitoon turvataan kansallisen hoitosuosituksen määrittämässä tai muuten näyttöön perustuen määritellyssä kohtuullisessa ajassa. Tavallisesti tämä aika on enintään kolme kuukautta, mutta hoidon saaminen turvataan viimeistään kuudessa kuukaudessa. Mikäli asuinkunnan tai kuntayhtymän tuottamaa hoitoa ei määräajassa voida antaa, niiden on hankittava se muilta palveluntuottajilta asiakasmaksun muuttumatta. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa kiireettömään hoitoon pääsyä tarkemmin asetuksilla ja ohjeilla, jotka tulevat voimaan 1.1.2005.

Työvoimapula ja erityisesti lääkäripula koettelee sosiaali- ja terveysministeriön mukaan jo erikoissairaanhoitoakin. Lääkärikoulutuksen aloituspaikkoja lisättiin syksyllä 2002 550:stä 600:aan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Ammattikorkeakoulujen sairaanhoitajakoulutuksen aloituspaikkoja on lisätty 220:llä. Työvoimapulaan pyritään vaikuttamaan myös lääkäreiden ja hammaslääkäreiden perusterveydenhuollon lisäkoulutusta muuttamalla. Jokaisen lääkärin perustutkinnon jälkeiseen koulutukseen on uuden asetuksen perusteella sisällytetty vähintään yhdeksän kuukauden jakso terveyskeskuslääkärin tehtävissä toimimista. Vastaava asetusmuutos on tehty hammaslääkärikoulutukseen. Erikoistumiskoulutusta lääkäreiden osalta on muutettu myös niin, että koulutuksesta vähintään puolet suoritetaan muualla kuin yliopistosairaalassa. Asiaa koskeva asetus annettiin vuoden 2003 alussa. Vuosille 2003–2005 on valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti tarkoitus siirtää 8 milj. € erikoissairaanhoitolain 47 ja 47 b §:n mukaiseen tutkimustoimintaan tarkoitetusta valtionkorvauksesta lääkäri- ja hammaslääkärikoulutukseen tarkoitettuun valtionkorvaukseen. Asiaa koskeva asetus on annettu. Vuonna 2006 on tarkoitus siirtyä entiseen käytäntöön. Kaikilla näillä toimilla pyritään ministeriön mukaan vaikuttamaan terveydenhuollon työvoimapulaan.

Joidenkin lääkärien oikeudesta hoitaa potilaita erikoismaksuluokassa ollaan luopumassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevan lain (734/1992) 9 § on tarkoitus kumota, ja valtion on tarkoitus osallistua erikoismaksuluokan purkuun liittyvän korvaavan kannustinjärjestelmän kehittämiseen. Samalla kun erikoismaksuluokkajärjestelmästä luovutaan asteittain, kehitetään toimintatapaa, jossa sairaanhoitopiiri voi ostaa lisätyönä omalta henkilöstöltään varsinaisen työajan jälkeen myös sellaisia polikliinisia ja päiväkirurgisia palveluita, joiden maksajina ovat muut kuin potilaiden asuinkunnat, esim. työnantaja, vakuutusyhtiöt tai potilaat itse. Sairaalan on tällöin täytettävä valtioneuvoston periaatepäätöksessä mainitut hoitoon pääsyn kriteerit.

Sairaanhoidollisten tukipalveluiden, kuten laboratorio- ja kuvantamistoimintojen osalta siirrytään yhden tai useamman sairaanhoitopiirin muodostamiin yksiköihin, kunnallisten liikelaitosten hyväksikäyttöön ja hyödynnetään uusinta tietotekniikkaa. Sairaanhoitopiirien yhteistyösuunnitelmia ra-

hoitetaan tarvittaessa hankerahoituksella. Mikäli yhteistyösuunnitelmat eivät johda toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin, sairaanhoitopiirit voidaan velvoittaa toimenpiteisiin lainsäädännön muutoksilla.

Olemassa olevien hoitosuositusten ja hoidon saatavuuden aikamäärien saavuttaminen edellyttää ministeriön mukaan 700 milj. €:n lisäpanostusta terveydenhuoltoon vuoteen 2007 mennessä, kun on otettu huomioon rationalisointitoimista saatavat n. 200 milj. €:n hyödyt. Kansallisen terveysprojektin toimeenpanoon on vuoden 2003 valtion talousarviossa hankerahaa 800 000 €.

Terveysprojektin etenemistä ohjaa johtoryhmä ja laaja-alainen seurantaryhmä. Seurantaryhmän mukaan hanke on käynnistynyt hyvin ja toteutuneet toimenpiteet on suoritettu erittäin tiukan aikataulun puitteissa, kuten rahoituksen vahvistaminen lisätalousarviossa 2002 ja talousarviossa vuodelle 2003 (STM:n työryhmämuistio 2003:6). Seurantaryhmä on esittänyt lisäpanostusta mm. hankkeen toteuttamistavan arviointiin. Seurantaryhmän mielestä tulisi erikseen seurata lyhytaikaisen hankerahoituksen vaikutuksia alueellisiin ja paikallisiin palveluihin.

Pohjoismainen vertailu

Suomalainen ratkaisu perustuu siihen, että kunta vastaa oman sairaanhoitopiirin toiminnasta ja sen rahoituksesta. Tämä aiheuttaa luonnollisesti rajoituksia potilaan mahdollisuuksille valita hoitopaikkansa. Jos vapaaseen valintaan, esim. mekaanisesti saatavien maksusitoumusten avulla, mentäisiin, voisi Stakesin mukaan lopputuloksena olla erittäin vaikeasti hallittava kehitys, jossa palvelujen saatavuuden ja käytön erot sosiaaliryhmien ja maan eri alueiden välillä kasvaisivat.

Suomessa tuotetaan erikoissairaanhoidon palveluita väestön määrään suhteutettuna varsin runsaasti verrattuna muihin Pohjoismaihin. Poikkeuksen muodostavat eräät operatiiviset toiminnot, esim. tekonivelkirurgia, sydänvaltimoiden varjoainekuvaukset ja pallolaajennushoidot. Väestön määrään suhteutettuna Suomessa on työikäisiä lääkäreitä muihin Pohjoismaihin verrattuna vähiten. Tutkinnon suorittaneiden sairaanhoitajien määrä on Suomessa muita Pohjoismaita suurempi. Noin kolmannes tutkinnon suorittaneista sairaanhoitajista ei tee työvuosia terveydenhuollossa, mikä vaikuttaa vertailuun. Terveydenhuoltomenojen bkt-osuus on Suomessa Pohjoismaista alhaisin, viimeisen tilaston mukaan 6,7 %. Tanskassa vastaava luku oli 8,5 %, Norjassa 8,8 % ja Ruotsissa 8 %.

Ruotsi

Tukholman läänin maakäräjävaltuusto käynnisti v. 1991 uusien toimintatapojen kokeilun. Tavoitteena oli tuottaa väestölle parempaa terveyttä ja antaa potilaalle mahdollisuus valita hoitopaikkansa. Henkilökunnalle pyrittiin järjestämään suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhönsä ja sairaanhoidon voimavarojen parempaan hyödyntämiseen. Myös odotusaikoja pyrittiin lyhentämään. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi perusterveydenhuoltoon järjestettiin väestövastuu ja potilaille annettiin oikeus vapaasti valita terveysasema ja sairaala. Klinikoiden ja perusyksiköiden henkilökunnalle annettiin toiminnallinen ja taloudellinen vastuu. Tilaajan ja tuottajan roolit eriytettiin. Tilaajavastuu annettiin sairaanhoitohallituksille, jotka saivat varansa väestön hoidon tarvetta mittaavan indeksin perusteella. Tuottajavastuu annettiin akuuttisairaaloille ja omalääkäriyksiköille, ja tuottajalle maksettiin suoriteperusteisesti. Potilaat saivat vapaasti valita hoitopaikkansa hoidon ensikontaktin tasolla, mutta eivät jatkohoidossa. Yksityisen klinikan valinta edellytti, että maakäräjät oli tehnyt hoitosopimuksen ao. klinikan kanssa.

Ruotsissa maakäräjät vastaavat erikoissairaanhoidon järjestämisestä alueellaan. Maassa on tällä hetkellä 18 maakäräjää ja lisäksi 2 aluetta, jotka vastaavat maakäräjien toiminnoista, sekä Gotlannin kunta. Suurin osa maakäräjien menoista käytetään terveyden- ja sairaanhoitoon. Vuonna 2000 näiden osuus maakäräjien kustannuksista oli 85 %. Ruotsissa on kuusi sairaanhoitoaluetta, joissa kussakin on yliopistollinen sairaalaa. Maakäräjien tuloista valtaosa muodostuu veroista ja n. 10 % valtionosuuksista. Terveyden- ja sairaanhoidon kustannuksista 77 % kohdistui v. 2000 alueiden erikoissairaanhoitoon, joka Suomen oloissa vastaa aluesairaala-, keskussairaala- ja yliopistosairaalatoimintoja. 1990-luvulla noin puolet maakäräjistä otti käyttöön tilaaja-tuottajamallin.

1990-luvun alussa Ruotsissa käyttöönotetusta hoitotakuusta, joka koski kymmenkuntaa toimenpidettä, luovuttiin pian. Kokemukset osoittivat, että jonotusajat takuunalaisiin toimenpiteisiin lyhenivät nopeasti, mutta vastaavasti muu hoidon saatavuus ei parantunut tai heikkeni. Vuonna 1997 otettiin käyttöön hoitotakuu, jossa kansalaisen tulee saada yhteys perusterveydenhuoltoon puhelimitse tai käynnin muodossa yhdessä vuorokaudessa ja lääkärinaika kahdeksassa vuorokaudessa. Erikoislääkärin kannanotto tulee saada viimeistään yhdessä—kolmessa kuukaudessa. Jos käyntiä ei voida tarjota hoitotakuun määräämässä ajassa, on potilaalla oikeus ilman lisäkustannuksia valita toisen

maakäräjäalueen tuottaja tai sellainen yksityinen tuottaja, jonka kanssa maakäräjät on tehnyt hoitosopimuksen. Potilaan valinnanvapausperiaatetta on noudatettu vaihtelevasti. Maakäräjien liiton suosituksen mukaan tulee potilaalla hänen saatuaan lähetteen erikoislääkärille olla oikeus valita mikä tahansa sairaala Ruotsissa. Maakäräjien liitto huolehtii myös keskitetystä jonotietokannasta.

Suomeen verrattuna yksityiset tuottajat ovat ruotsalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä enemmän integroituja julkiseen järjestelmään maakäräjien ja palveluntuottajien välisten hoitosopimusten kautta. Suhteutettuna väestön määrään on erikoissairaanhoidon palveluita tarjoavia yksiköitä Ruotsissa Suomea vähemmän. Erikoissairaanhoidon ei-kiireellistä toimintaa tuotetaan keskitetymmin. Esimerkiksi tekonivelkirurgiaa harjoittavia yksiköitä on Suomessa 60 ja Ruotsissa vajaat 40. Vaikka terveydenhuoltoa rahoitetaan Ruotsissa bkt-osuudella mitaten selvästi Suomea enemmän, on siellä hoidon saatavuusongelmia ja jonoja. Väestöön suhteutettuna erikoissairaanhoidon palveluita Suomessa tuotetaan pääsääntöisesti Ruotsia enemmän.

Norja

Norja käyttää 8,8 % bruttokansantuotteesta terveydenhuollon rahoittamiseen. Siitä huolimatta erikoissairaanhoidon palveluita, sekä hoitoa että hoidon arviointia, jonotetaan. Vuoden 2001 lopussa näissä jonoissa oli yhteensä 300 000 kansalaista. Resurssien käyttö on ollut epätasaista, ja kustannukset ovat viime vuosina kohonneet nopeasti. Erikoissairaanhoidon kustannukset ovat n. 50 mrd. Norjan kruunua, mikä väestöön suhteutettuna on Euroopan korkeimpia lukuja. Tammikuun 2002 alusta vastuu sairaaloista siirtyi 19 maakunnalta valtiolle. Kolmenkymmenen vuoden ajan sairaalat olivat maakuntien omistamia ja johtamia. Muutoksella maa jaettiin viiteen alueeseen, joilla toimii yhteensä 85 sairaalaa ja 50 terveysalan yritystä. Sairaalat toimivat siis yrityksinä, joita kuitenkin ohjaa yleisten terveyspoliittisten päämäärien asettamisen kautta maan hallitus. Valtio omistaa yritysmuotoisesti toimivat sairaalat. Norjassa potilailla on laajat oikeudet valita hoitopaikkansa. Muutoksen päätavoitteita olivat alueellisten erojen vähentäminen erikoissairaanhoidon tarjonnassa, sairaaloiden parempi johtamistoiminta, tutkimustoiminnan ja koulutuksen tehostaminen, informaatioteknologian entistä tehokkaampi hyväksikäyttö sekä päivystysvalmiuksien ja niiden yhteistyön parantaminen.

Harvaan asuttu maa ja hankalat yhteydet vaikuttavat norjalaisen erikoissairaanhoidon palvelutuotantoon. Pieniä sairaalayksiköitä on paljon, kustannukset ovat korkeat ja palvelujen saatavuus paikoin heikko. Muutos on tähän mennessä Norjassa vaikuttanut lähinnä tukipalveluiden kilpailutukseen, johtamisen kehittämiseen ja sairaanhoidollisten palveluiden uudelleentarkasteluun. Laatu- ja strategiatyöhön on panostettu entistä enemmän, samoin tietojärjestelmäintegraatioon. Suomalaisesta terveydenhuoltojärjestelmästä käsin tarkasteltuna on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan arveluttavinta perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välisen yhteistyön ja integraation vaikeutuminen. Eräät merkit Norjassa viittaavat jo siihen, että nämä sektorit eriytyvät. Riippuen siitä, hoidetaanko potilasta erikoissairaanhoidossa vai perusterveydenhuollossa, palvelun maksaja on eri. Vielä ei ministeriön mukaan voida sanoa, millä tavalla yksikkökustannukset ovat muuttuneet uudistuksen johdosta. Muutos saattaa johtaa myös hallitsemattomiin potilasvirtoihin ja uusinvestointeihin korvaamalla kumppanuuden kaupankäynnillä. Yksi uudistuksen mielenkiintoisimmista puolista on johtamistapojen muuttaminen. Muutoksella tähdätään tehokkaaseen, epäpoliittiseen johtamiseen ja kilpailun hyödyntämiseen. Poliittinen valvonta ja maksaja ovat kaukana perustoiminnasta. Arvaamattomia saattavat olla myös muutoksen vaikutukset hoidon porrastukseen. Hyödyntämällä tehokkaasti nykyistä tietoteknologiaa voidaan tehokkuutta merkittävällä tavalla lisätä, kun organisaatiorajat madaltuvat.

Tanska

Tanskassa maakunnat vastaavat erikoissairaanhoidon järjestämisestä väestölleen. Valtaosa sairaaloista on maakuntien omistamia ja rahoittamia. Poikkeuksen muodostavat jotkut Kööpenhaminassa sijaitsevat sairaalat ja jotkut yksityissairaalat. Noin 1 % erikoissairaanhoidon sairaansijoista on Tanskassa yksityissairaaloissa. Julkisissa sairaaloissa työskentelevät erikoislääkärit voivat hoitaa normaalin työajan ulkopuolella yksityispotilaita. Joissakin sairaaloissa on tehty mahdolliseksi työajan ulkopuolinen vastaanottotoiminta sairaalan tiloissa.

Vuodesta 1993 alkaen tanskalaisilla on ollut mahdollisuus valita mikä tahansa julkisesti rahoitetuista sairaaloista, silloin kun he ovat erikoissairaanhoidon palvelujen tarpeessa. Kansalaisilla on vuodesta 1996 alkaen ollut mahdollisuus seurata eri sairaaloiden jonotusaikoja ensin tekstitelevision ja myöhemmin Internetin kautta. Vuodesta 1999 alkaen maakuntien sairaaloille suuntaamasta verorahoituksesta 10 % on tullut käyttää tuottavuuden perusteella. Yhtenä kriteerinä on ollut jonotusaiko-

jen pituus. Käytännössä kuitenkin ainoastaan 2 % budjettirahoituksesta on sairaaloissa käytetty näin. Kesäkuussa 2002 tuli voimaan säännös, jonka mukaan potilaan jonotettua yli kaksi kuukautta julkisen erikoissairaanhoidon palvelua hänellä on mahdollisuus saada palvelua toisen maakunnan ylläpitämästä sairaalasta tai yksityiseltä palveluntuottajalta tai ulkomailla sijaitsevasta sairaalasta. Yrityksistä huolimatta jonoja on edelleen. Potilaiden vapaa sairaalan valinnanoikeus on muuttanut hoitoon hakeutumiskäytäntöjä vähän, sillä vain 5 % potilaista valitsi toisin kuin ennen uutta säännöstöä.

Hoidon saatavuutta on Tanskassa yritetty parantaa muillakin tavoin. Vuonna 1999 tuli voimaan säännöstö, jonka mukaan vähintään 85 %:n potilaista tulee saada erikoissairaanhoidon hoidon arvio neljän viikon kuluessa siitä, kun lähete on saapunut erikoissairaanhoitoon ja 85 %:n potilaista tulee saada tarpeelliseksi todettu, ei-kiireellinen kirurginen hoito kolmen kuukauden kuluessa. Vuodesta 2001 alkaen syöpäsairauksia ovat koskeneet omat hoitotakuut. Tutkimuksen tulee sen mukaan tapahtua kahden viikon kuluessa lähetteen saapumisesta sairaalaan ja varsinaisen hoidon viimeistään kahden viikon kuluessa tästä. Vuonna 2002 uusi hallitus lisäsi terveydenhuollon rahoitusta 1,5 mrd. Tanskan kruunulla.

Uudistusten vaikutukset erikoissairaanhoidon toimintoihin

Oikeus valita hoitopaikka toteutuu sekä Ruotsissa että Norjassa sosiaali- ja terveysministeriön mukaan pääosin hyvin. Ruotsissa jotkut maakäräjät eivät ole antaneet potilaalle oikeutta hakea hoitoa toisten maakäräjien yksiköistä. Pääosin näin on kuitenkin tapahtunut. Norjassa oikeus valita hoitopaikka on toteutettu systemaattisesti. Molemmista maista kokemus on osoittanut, että selvästi alle 10 % kansalaisista valitsee toisen hoitopaikan kuin olisi valinnut ilman mahdollisuutta vapaasti hakeutua hoitoon muualle kuin alueen varsinaiseen erikoissairaanhoidon yksikköön.

Erikoissairaanhoidon siirtyminen Norjassa valtiolle ja maan jakautuminen viiteen alueeseen erikoissairaanhoidon toteuttamisessa on toistaiseksi muuttanut käytännön toimintoja varsin vähän. Sairaaloiden hallituksiin on nyt nimetty kahdeksi vuodeksi edustajat muilla kuin poliittisilla mandaateilla. Hallituksiin kuuluu mm. järjestöjen edustujia, johtamisen ammattilaisia ja entisiä, aktiiviuransa jättäneitä poliitikkoja. Ministeri nimeää viiden alueen erikoissairaanhoidon terveysjohtajat sekä aluehallitukset. Nämä hallitukset taas nimeävät yksittäisten sairaaloiden hallitukset. Valtio omistaa sairaalat kokonaan omistamiensa yhtiöiden kautta. Erikoissairaanhoidon kustannukset Norjassa ovat 1 600 € asukasta kohti vuodessa. Suomessa vastaava luku on alueesta riippuen 400—700 €. Norjassa ei ole systemaattista perusterveydenhuollon päivystystä, vaan potilaalla on oikeus hakeutua sairaalan ensiapupoliklinikalle ilman lähetettä. Perusterveydenhuollon päivystys puuttuu paikoin myös Ruotsista. 4,5 miljoonan asukkaan Norjassa on 435 kuntaa, joista pienimmät ovat muutaman sadan asukkaan kokonaisuuksia. Sekä Norjassa että Ruotsissa on pitkiä jonotusaikoja ei-kiireellisiin hoitoihin. Tilanne vaihtelee sosiaali- ja terveysministeriön mukaan alueittain paljon. Suomen Kuntaliiton mukaan Norjassa ei ole pystytty hillitsemään kustannuskehitystä em. järjestelyillä.

Mielenterveystyön tila

Mielenterveystyön toimijatahot

Vuonna 1990 annettu mielenterveyslaki (1116/1990) määrittelee mielenterveystyön seuraavasti: Mielenterveystyöllä tarkoitetaan yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisen kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveyden häiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä. Mielenterveystyöhön kuuluu lain mukaan varsinaisten mielenterveyspalvelujen lisäksi myös väestön elinolosuhteiden kehittäminen siten, että eri olosuhteet ehkäisevät ennalta mielenterveyden häiriöiden syntyä, edistävät mielenterveystyötä ja tukevat mielenterveyspalvelujen järjestämistä. Mielenterveystyöhön sisältyy näin ollen mielenterveyden laaja-alainen edistäminen sekä mielenterveyden häiriöiden ehkäisy, hoito ja kuntoutus.

Mielenterveyslaki edellyttää, että palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi, kuin kunnassa tai kuntayhtymän alueella tarve edellyttää. Kunnan tulee järjestää mielenterveyspalvelut osana kansanterveystyötä, osana sosiaalihuoltoa ja osana erikoissairaanhoitoa. Psykiatrinen erikoissairaanhoito kuuluu sairaanhoitopiirien kuntainliittojen tehtäviin siten, että kansanterveystyö, sosiaalihuolto ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, Erikoissairaanhoitolaki (1062/1989), Mielenterveyslaki (1116/1990). Lisäksi mielenterveyspalvelut on ensisijaisesti järjestettävä avopalveluina. Vuoden 2001 alusta lähtien on ollut voimassa valtioneuvoston asetus mielenterveysasetuksen muuttamisesta (1282/2000). Asetuksessa säädetään lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin liittyen hoidon järjestämisen enimmäisajoista, hoitoyksiköiden yhteistyöstä, avohoidon tukitoimista ja alueellisesta yhteistyöstä.

Mielenterveystyötä tehdään tai tulisi tehdä lähes kaikilla inhimillisen toiminnan tasoilla. Eri tahojen yhteistyö ja työnjako on hyvin useasti sosiaali- ja terveysministeriön mukaan suunnittelematta ja sopimatta. Joissain kunnissa on tehty hyvinvointiohjelmia, joissa mielenterveystyöhön liittyviä kysymyksiä voidaan nostaa esiin. Nykyinen lainsäädäntö edellyttääkin mielenterveyspalvelujen järjestämistä eri sektoreiden ja hallinnonalojen yhteistyönä. Mielenterveyslaissa säädetään kunnan kansanterveystyölle ja sosiaalihuollolle yhteistyövelvoite. Käytännössä mielenterveystyön toteuttamiseen osallistuvat monet toimijat: terveyden- ja sosiaalihuollon lisäksi monet kansalaisjärjestöt, seurakunnat, yksityiset palveluiden tuottajat sekä kansalaiset itse.

Mielenterveystyössä toimii siis varsin monia toimijatahoja. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) mukaan tarkkaa tilastotietoa mielenterveystyön kokonaisuudesta ei ole saatavissa. Erilaisia, hajautuneita toimintoja kuvaavien tietojen keruu ei ole niin yksityiskohtaista, että mielenterveystyön kokonaiskuva niiden avulla hahmottuisi jäsentyneeksi kokonaisuudeksi. Hajautuneen toiminnan pulmana on se, että myös vastuu mielenterveystyöstä hajautuu. Koordinoimaton toiminta on osin varsin puutteellista, eikä asiakkaalla, potilaalla, tai kuntoutujalla (kuntalaisella) ole aina mahdollisuutta saada itselleen räätälöityä tehokasta hoito- ja palvelukokonaisuutta. Asiaan on kiinnitetty huomiota sosiaali- ja terveysministeriön toimesta useaan otteeseen. Ministeriö mm. asetti v. 1996 selvityshenkilön arvioimaan mielenterveyspalvelujen tilaa (V. Taipale 1996) ja kahta vuotta myöhemmin toisen selvityshenkilön arvioimaan asumispalveluja (I. Taipale 1998).

Mielenterveystyön kehittäminen

Mielenterveystyön kehittäminen eteni 1980-luvulla Mielenterveystyönkomitean tekemien suositusten perusteella (KM 17:1984). Laitoskeskeisestä psykiatrisesta hoidosta pyrittiin siirtymään avohoitopainotteiseen, laaja-alaiseen mielenterveystyöhön ja erikoissairaanhoitopainotteisuudesta peruspalveluihin. Tämä palvelurakennemuutos on näkynyt voimakkaimmin psykiatristen sairaansijojen määrässä, joka 1980-luvun alussa oli vielä n. 20 000, 1990-luvun alussa n. 12 300 ja nyt alle 6 000 sairaansijaa eli n. 1,1 sairaansijaa 1 000 asukasta kohti (Sosiaali- ja terveyshuollon palvelukatsaus 2002, Raportteja 268, Stakes).

Tarkoituksena oli käyttää vapautuvia resursseja avohoidossa tehtävän mielenterveystyön kehittämiseen ja monipuolistamiseen. 1980-luvun rakennemuutos oli hallittua, mutta 1990-luvulla kehitys ainakin osittain riistäytyi käsistä ja muuttui suurelta osin kustannusten säästämiseksi (Korkeila ja Tuori: Mielenterveyspalvelujen rakennemuutos, Raportteja 192, STM ja Stakes 1996. Tuori ym: Psykiatrisen hoidon järjestämisestä ja resursseista 1990-luvulla, Suomen lääkärilehti 2000:55). Avohoidon vahvistaminen pysähtyi ja varsinkin aikuispsykiatrian alalla välillä jopa taantui, kun henkilöstö väheni määrällisesti myös avohoidossa. Toinen kehityslinja 1990-luvun aikana oli psykiatristen avopalvelujen siirtäminen sairaanhoitopiirien hallinnasta kuntien omaksi toiminnaksi, tavallisimmin osaksi perusterveydenhuoltoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että selvitysten mukaan v. 1995 kunnista 77 % osti psykiatriset avohoitopalvelunsa sairaanhoitopiiriltä, mutta v. 1999 enää 61 % (Tuori ym. 2000). Toiminnan siirtäminen kuntien omaksi toiminnaksi on edelleen jatkunut. Etelä- ja varsinkin Länsi-Suomessa sairaanhoitopiirien rooli avohoitopalvelujen tarjoamisessa on vahvin. Psykiatristen avohoitokäyntien määrä lisääntyi 1990-luvulla. Tilastot ovat kuitenkin epävarmoja, koska on todennäköistä, että osa kunnallistetusta avohoidosta ei tule tilastoinnin piiriin. Virallisen tilaston mukaan maassa toteutui v. 2000 runsaat 1,6 miljoonaa avohoidon käyntiä. Näissä luvuissa ovat mukana sekä psykiatrisen erikoissairaanhoidon että perusterveydenhuollon erikoissairaanhoidon lasten, nuorten ja aikuisten käynnit. Sairaanhoitopiirien välillä on suuria eroja psykiatrisen avohoidon käytössä. Joko perusterveydenhuollon erikoissairaanhoidossa tai sairaanhoitopiirien erikoissairaanhoidossa toteutuneiden psykiatrisen avohoitokäyntien kokonaismäärä vaihteli sairaanhoitopiireittäin 196 käynnistä 521 käyntiin 1 000 asukasta kohti, koko maan keskiarvon ollessa 321.

Suomen Mielenterveysseuran mukaan mielenterveyden hoidon työnjaossa näyttää olevan paljon ongelmia. Erikoissairaanhoito on kallista ja erikoissairaanhoitoon valikoitumista säädellään lähetekäytännöllä. Monesti kansalaiset mieltävät lähetekäytännön ristiriitaiseksi — etenkin jos terveyskeskus ja sairaala ovat samassa talossa. Kun samanaikaisesti on lääkäripula, lähetemalli ei aina toimi ja nopean avun saanti estyy.

1990-luvun kielteisen kehityksen taustalla on sekä taloudellisia että osin asenteellisia syitä. Koettu lama pakotti kuntia säästämään myös terveydenhuollon menoista, mutta selvitysten mukaan näyttää myös siltä, että mielenterveyspalvelujen ylläpitämistä ei nähty yhtä tärkeäksi kuin muita terveydenhuollon alueita. Häkkisen ym. (Stakes, Aiheita

45, 1996) selvityksen mukaan laman aikana karsittiin psykiatrisen erikoissairaanhoidon palveluita paljon runsaammin kuin somaattisen sairaanhoidon palveluita.

Sosiaali- ja terveyshuollon palvelukatsauksen 2002 mukaan voidaan epäsuorasti arvioida, että 1990-luvun alun aikana rahalliset resurssit vähenivät yli 40 %:lla. Myös Suomen Mielenterveysseura toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä, että laitos- ja avohoidon palvelut ovat edelleen alemmalla tasolla kuin v. 1990. Mielenterveyspalvelujen kehittäminen perustasolla ei ole kyennyt kompensoimaan näitä leikkauksia, vaan kuntien ja alueiden väliset erot ovat kasvaneet, vaikkakin palveluiden kehitys viime vuosina on ollut oikean suuntaista. Palveluiden järjestäminen on pirstaleista ja rahoitus monikanavaista.

Osana Mielekäs Elämä! -ohjelmaa yhdeksän selvityshenkilöä toteutti v. 1999 kokonaisvaltaisen mielenterveyspalveluselvityksen keskittyen erityisesti mielenterveyden avopalveluihin sekä lasten ja nuorten palveluihin (Mielenterveyspalvelujen kehittäminen. Mielenterveyspalvelujen kehittämisryhmän suosituksia, Julkaisuja 4, STM 2000). Suurimpina epäkohtina selvityksessä pidettiin resurssien niukkuutta, suunnittelun hajanaisuutta, palveluvalikoiman vähäisyyttä, potilaiden ja asiakkaiden vähäistä vaikutusmahdollisuutta sekä pulaa arkisen selviytymisen ja kuntoutuksen tuesta. Erityistä huomiota kiinnitettiin eri toimijoiden välisen yhteistyön pulmiin sekä erityisesti lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon riittämättömyyteen. Selvityksessä todettiin myös, että nämä puutteet ovat olleet tiedossa jo vuosia ja niihin on jo aiemminkin tuloksetta vaadittu korjausta.

Selvityshenkilötoiminnan pohjalta mielenterveyspalvelujen kehittämisryhmä antoi omat suosituksensa mielenterveyspalvelujen kehittämiseksi (Julkaisuja 4, STM 2000). Niiden mukaan valtion tulisi osoittaa budjeteissaan v. 2001—2005 yhteensä 1,5 mrd. mk:n (252 milj. €) lisärahoitus palveluiden kehittämiseen ja henkilöstön täydennyskoulutukseen. Kuntien ja kuntayhtymien tulisi tehdä kuntakohtaiset tai alueelliset mielenterveyspalveluiden kokonaissuunnitelmat osana laajempaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelmaa. Kuntalaisten pääsy palveluihin olisi turvattava. Kuntoutusta olisi kehitettävä korostaen erityisesti kuntoutujalähtöisyyttä. Sairaalasta kotiutettaville potilaille olisi taattava asumis- ja muita tukipalveluja sekä palvelukotien toiminnalle olisi luotava yleisesti hyväksytyt laatukriteerit. Myös tiedonkulkuun ja hoitoketjujen saumattomuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Henkilökunnan koulutusta mielenterveyskysymyksissä ja kehittämistoimintaa olisi lisättävä.

Psykiatrisen hoidon ja kuntoutuksen kysyntä on lisääntynyt. Mielenterveyden häiriöiden tunnistamisessa on ongelmia sekä hoitoon ja kuntoutukseen ohjaamisessa viiveitä. Myös Suomen Mielenterveysseura painottaa mielenterveystyöotteen muuttamista entistä enemmän kuntouttavaksi, ryhmämuotoisen toiminnan lisäämistä perusterveydenhuoltoon sekä työntekijöiden mahdollisuutta kotikäynteihin. Lisäksi palvelujärjestelmää varten on alueelliset tarpeet syytä selvittää riittävästi ja samalla olisi selvitettävä alueen mielenterveystyön toimijoiden verkosto.

Mielenterveyspalveluiden tilasta ehkäisevän mielenterveystyön osalta saadaan tarkka kuva vuoden 2003 aikana valmistuvan Stakesin ja Suomen Kuntaliiton tutkimuksen avulla. Tutkimus on nimeltään Ehkäisevän mielenterveystyön, itsemurhien ehkäisyn ja kriisityön nykytila ja kehittämistarpeet. Korkean vastausprosentin (n. 80 %) ansiosta tutkimus antaa tarkan kuvan toiminnan nykytilasta maamme kaikissa kunnissa ja sairaanhoitopiireissä. Vaikka käytännöstä tiedetään, että juuri ennalta ehkäisevää työtä on vähennetty kautta maan, tutkimuksen alustavat tulokset osoittavat, että sitä tehdään käytännössä silti runsaasti (90 %:ssa kunnista) ja henkilöstöllä on paljon tarvittavaa osaamista.

Sen sijaan hallinnolliset tukirakenteet puuttuvat tältä työlohkolta Stakesin mukaan lähes kokonaan. Esimerkiksi valtioneuvoston sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa 2000—2003 (TATO) suositeltuja ehkäisevän työn suunnitteluryhmiä toimi vain 8 %:ssa kunnista. Niinpä työ on satunnaista ja alueellisesti koordinoimatonta. Kriisityö on sen sijaan organisoitu maassa kattavasti. Tiedonkeruun ajankohtana v. 2002 tavoite- ja toimintaohjelman mukaisesti valmistellun Mielenterveyspalveluiden laatusuosituksen (Oppaita 2001:9, STM) edellyttämiä mielenterveystyön kokonaissuunnitelmia oli laatinut vasta 10 % kunnista. Tekeillä suunnitelmia oli noin kolmanneksella kunnista. Merkille pantavaa oli, että jo valmiistakin suunnitelmista vain osa oli käsitelty ja vahvistettu ja suunnitelma siis virallisesti hyväksytty hallintoelimissä. Stakesin mukaan näyttää siis siltä, että oleellinen ongelmakohta on mielenterveystyön näkyvyyden ja siihen liittyvien perusedellytysten turvaamisessa.

Mielenterveystyön ohjaus jättää vastuun toiminnan kehittämisestä paikallisille toimijoille. Pulmaksi muodostuu Stakesin mielestä se, ettei tieto riitä

käynnistämään käytäntöjen muuttamista tilanteessa, jossa koko terveydenhuolto kamppailee niukoista voimavaroista sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Myöskään määräaikaiset projektit eivät johda perusteellisiin ja tarkoituksenmukaisiin mielenterveystyön uudistuksiin.

Esteeksi tulevat sektoroituneet ja hierarkkiset organisaatiot, valtarakenteet, tulosjohtaminen, professioiden väliset reviirirajat, työntekijöiden uupuminen, syvään juurtuneet asenteet sekä taloudellisten resurssien niukkuus. Toimintojen uudistaminen suositusten tai projektien avulla tai toimintoon sidottua rahoitusta käyttäen ei ohita edellä esitettyjä vaikeita uudistustyön esteitä, ne korkeintaan paikkaavat tilapäisesti pahimpia pulmia. Paikallisesti ja seudullisesti koko hyvinvointipalveluita yli sektorirajojen uudistavat prosessit ansaitsisivat Stakesin mukaan taloudellista tukea kokonaisuutena, ei sirpaleisina, viipaloituina projekteina, joihin hukkaantuu runsaasti sekä inhimillisiä että taloudellisia voimavaroja.

Mielenterveystyön hajanaisuus tuli myös konkreettisena esiin peruspalvelujen mielenterveystyön koulutus- ja kehittämishankkeessa, joka raportoitiin vuoden 2003 alussa (Rakenteista sisältöön, sanoista tekoihin! Mielenterveyttä peruspalveluissa — Pääsky -ohjelma, STM 2002:23). Raportissa ehdotetaan mm., että kunnan tai kuntayhtymän ylimmässä päättävässä elimessä tehdään päätös siitä, miten eri toiminnot läpäisevä mielenterveystyö kunnassa tai kuntayhtymässä järjestetään ja kuka siitä kantaa vastuun.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2000—2003 tavoitteessa 8, Mielenterveystyön vahvistaminen, kiinnitetään huomiota siihen, että mielenterveyspotilaiden hoidossa on oltava riittävästi ammattitaitoista avo- ja laitoshoidon sekä kuntoutuksen henkilöstöä. Avohoidon toimivuus edellyttää, että vuoden 2004 alkuun mennessä psykiatristen potilaiden palveluasuntojen määrä maassa vastaa 0,2 promillea asukasluvusta. Lasten ja nuorten tahdosta riippumaton hoito on toteutettava lain tarkoittamalla tavalla. Lisäksi on alaikäisten mielenterveyspalvelujen ja psykiatrisen hoidon saatavuutta ja valvontaa parannettava. Hallitus sitoutuu edistämään toimia, joilla mielenterveyden painoarvoa ja näkyvyyttä yhteiskunnassa lisätään.

Lisäksi mielenterveystyöhön liittyy tavoite- ja toimintaohjelman tavoite 10, Laadunhallinta ja oman toiminnan arviointi tutuksi. Tavoitetta tukevana toimenpiteenä suositellaan valmistettavan mielenterveyspalvelujen laatusuositus.

Mielenterveys on selvästi yksi painopistealue sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta- ja tavoiteohjelmassa ja mainitaan myös kansallisessa terveysohjelmassa. Suomen Mielenterveysseura toteaa kuitenkin, että esim. sen tekemät aloitteet sosiaali- ja terveysministeriölle kansallisen terveysohjelman testauttamiseksi mielenterveyssektorilla eivät ole johtaneet tuloksiin. Mielenterveys on asia, josta on pakko puhua, mutta siihen sijoittaminen näyttää edelleen olevan vaikeaa, mikä osittain johtunee Mielenterveysseuran mukaan siitä, että kustannusrakenne on raskas. Uudet lääkkeet ovat kalliita, samoin henkilöstö, ja koska hoitotyö on valtaosin henkilöstöpainotteista, rasittaa se pysyvästi kuntien taloutta.

Mielekäs Elämä! -ohjelman (1998—2002) perusajatuksen mukaan väestön elinolosuhteiden tulee olla sellaiset, että ne ehkäisevät ennalta mielenterveyden häiriöiden syntyä, edistävät mielenterveystyötä ja tukevat mielenterveyspalveluiden järjestämistä. Tällöin mielenterveyden edistäminen ja häiriöiden ehkäisy on yhteiskunnan eri hallinnonalojen, järjestöjen ja kansalaisten yhteinen tehtävä. Ohjelma järjesti loppuseminaarin joulukuussa 2002 ja totesi muun muassa, että Mielekäs Elämä! -ohjelman perusteella mielenterveyden ylläpidon ja edistämisen näkökulmasta on välttämätöntä ryhtyä toimiin yhteiskunnan kaikilla tasoilla.

Mielenterveyspalvelujen laatusuositukset

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton teettämä Mielenterveyspalveluiden laatusuositus julkaistiin syksyllä 2001 (Oppaita 2001:9, STM). Suositukset on valmisteltu Stakesin toteuttaman laajan asiantuntijayhteistyön avulla. Laatusuositus on valtakunnallinen ja soveltuu käytettäväksi erilaisiin olosuhteisiin. Se konkretisoituu vasta paikallisesti sovellettaessa. Suosituksessa on jäsennetty ne keskeisimmät rakenteelliset ja toiminnalliset seikat, joista laadukas mielenterveystyö käytännön kokemusten mukaan riippuu. Suosituksia voidaan käyttää strategiseen suunnitteluun, kehittämistyöhön sekä toiminnan seurannan ja vertaisarvioinnin välineenä. Suomen Kuntaliitto toteaa, että laatusuosituksen käyttöönotto on paikallisen päätöksenteon tulos ja että uusia toimintamalleja kokeillaan.

Mielenterveyspalveluiden laatusuosituksen käyttöönotto kunnissa etenee esim. monien koulutustilaisuuksien tukemana. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes ovat käynnistäneet alueellisen yhteistyöhankkeen Itä-Suomen ja Länsi-Suomen lääninhallitusten kanssa. Hankkeen tarkoituksena on tarkentaa ja syventää laatusuosituksia. Hank-

keet ovat käynnistyneet Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä ja Pohjois-Karjalassa yhdessä paikallisten toimijoiden kanssa. Muualla maassa mielenterveyspalvelujen laatusuositusta on käytetty tarkistuslistana palveluita kehitettäessä. Kuntiin on lisääntyvästi perustettu mielenterveysfoorumeita, joiden yhteydessä sovitaan yhteistyöstä, työnjaosta ja toimintamalleista seudulla mielenterveystyön eri toimijoiden välillä.

Suomen Mielenterveysseuran mukaan annetut laatusuositukset eivät ole käytännössä johtaneet monessakaan kunnassa muutoksiin. Ne ovat suosituksia, jotka eivät velvoita. Lisäksi Mielenterveysseura korostaa, että esim. suositusten pohjalta tehdyt tarjouskilpailun toimeksiannot ovat osoittaneet tarjousten kohoavan monissa paikoin niin kalliiksi, että lopputuloksena toimia ei ole voitu toteuttaa.

Mielenterveyshäiriöiden kustannuksista

Mielenterveyshäiriöistä aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset yhteiskunnalle ovat suuret ja ne ovat nousussa. Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan vuoden 2000 lopussa koko maassa oli 3 % (yli 100 000 henkeä) työikäisestä väestöstä työkyvyttömyyseläkkeellä mielenterveydellistä syistä ja näiden eläkkeiden osuus kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä oli 39 %. Mielenterveyden häiriöiden takia myönnettyjen päivärahakausien määrä lisääntyi koko 1990-luvun ajan.

Terveys 2000 -tutkimuksen tulosten mukaan väestön mielenterveys ei ole 20 viime vuoden aikana sanottavasti heikentynyt, mutta toisaalta mielenterveysongelmista erityisesti mielialahäiriöiden, työuupumuksen ja riippuvuusongelmien katsotaan olevan yleisempiä kuin ennen. Tulokset viittaavat myös siihen, että mielenterveydenhäiriöt ovat nousemassa merkittäväksi kansanterveysongelmaksi, jonka aiheuttamat kustannukset ja inhimillinen kärsimys muodostavat taakan koko terveydenhuoltojärjestelmälle unohtamatta potilasta ja hänen perhettään sekä heidän hätäänsä, joka ei ole rahassa mitattavissa.

Vuonna 1987 arvioitiin, että skitsofrenian aiheuttamat vuotuiset kustannukset yhteiskunnalle olivat vähintään 3 mrd. mk (505 milj. €). Vastaavalla tavalla arvioitiin v. 1993 depression kustannuksiksi 5 mrd. mk (841 milj. €) vuodessa. Molemmissa arvioissa valtaosa kustannuksista oli epäsuoria, lähinnä tuotannonmenetyksistä johtuvia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2002:n mukaan voitaneen arvioida, että tällä haavaa mielenterveyden häiriöiden aiheuttamat kokonaiskustannukset olisivat ainakin 2,5 mrd. € eli n. 2,4 % bruttokansantuotteesta.

Mielenterveyspalvelujärjestelmä

Palvelujen tarve

Väestön yleisterveys on kohentunut tasaisesti, mutta mielenterveystilanteessa ei ole tapahtunut vastaavaa kehitystä. Kun itsemurhien lisäksi otetaan huomioon alkoholiin liittyvä kuolleisuus, miesten mielenterveyden häiriöihin liittyvä kokonaiskuolleisuus on säilynyt ennallaan ja naisten kasvanut. Työkyvyttömyyseläkkeiden tasainen kasvu viittaa siihen, että mielenterveyden häiriöihin ei puututa riittävän ajoissa eikä hoito ole kyllin tehokasta. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että mielenterveyden häiriöihin selvästi liittyy lisääntynyt kuolleisuus.

Mielenterveyden häiriöt ovat yleisiä. Eri selvitysten mukaan tyydyttämätön hoidon tarve on edelleen suuri. 1980-luvulla tehtyjen tutkimusten mukaan selvästi yli puolet mielenterveyspalvelujen tarpeessa olevista kansalaisista ei ollut minkäänlaisen hoidon tai avun piirissä. 1990-luvulla tehtyjen palvelujen supistusten takia ei ole syytä olettaa, että tyydyttämättömän hoidon tarpeen osuus olisi oleellisesti vähentynyt. Esimerkiksi v. 1997—98 toteutetun eurooppalaisen depressioprojektin Suomen osatutkimuksen mukaan vain n. 30 % masennusdiagnoosin saaneista sai jotain hoitoa masennuksensa takia (Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2002). Psyykkisesti häiriintyneiden lasten oireilu tulee havaituksi noin kahdessa kolmesta tapauksesta.

1980-luvulla tehtyjen selvitysten mukaan on arvioitu, että mielenterveyden häiriöiden esiintyvyys suomalaisessa aikuisväestössä on n. 20—25 %. Laajan epidemiologisen Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan sairastavuus ei ole kahden viime vuosikymmenen aikana oleellisesti muuttunut. Aikuisväestöstä vähintään 8 %:lla on todettavissa psykiatrisen hoidon tarve. Mielenterveyden häiriöt ovat yleisiä myös lapsilla ja nuorilla. Mielenterveyden häiriöt ovat nuorilla lähes yhtä yleisiä kuin aikuisilla, mutta mielenterveyden häiriöistä kärsivien lasten määräksi on arvioitu 8—14 %. Vakavia psyykkisiä häiriöitä on n. 4 %:lla 8—9-vuotiaista lapsista ja keskivaikeita häiriöitä n. 17 %:lla. Edelleen arvioidaan, että jokin psyykkinen häiriö on todettavissa 15—25 %:lla nuorista.

Mielenterveysseura korostaa selvityksessään, että erityisesti tulisi sijoittaa lasten ja nuorten mielenterveyshäiriöiden ehkäisyyn, hoitoon ja kuntoutukseen. Selvityksessä mainitaan Aalto-Setälän väitöskirja, jonka mukaan nuorilla on mielenterveyshäiriöitä kaksi kertaa enemmän kuin lapsilla ja lähes yhtä paljon kuin aikuisilla. Erityisesti mielialahäiriöt lisääntyvät nuoruusvuosina. Tutkimusten

mukaan vain pieni osa masentuneista nuorista ja nuorista aikuisista on hoidon piirissä.

Palvelujen järjestäminen

Mielenterveyspalveluista vastaavat kunnat, ja niitä tarjotaan ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa sekä erikoissairaanhoidossa. Psykiatrisen erikoissairaanhoidon järjestävät pääosin sairaanhoitopiirit. Peruspalveluiden ja psykiatrisen sairaanhoidon edellytetään muodostavan yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen noin puolet kunnista on päättänyt järjestää psykiatrisen avohoitonsa osana terveyskeskusten toimintaa ja lopuissa avohoidosta vastaa sairaanhoitopiiri. Lasten ja nuorten psykiatrinen avohoito on järjestetty lähes yksinomaan sairaanhoitopiirien toimintana. Lisäksi monien kuntien sosiaalitoimen alaisuudessa toimii kasvatus- ja perheneuvola.

Perusterveydenhuolto vastaa käytännössä merkittävästä osasta mielenterveyspalveluja. Tämä onkin tarkoituksenmukainen työnjako. Peruspalvelujen tärkeimmät tehtävät mielenterveystyössä ovat mielenterveyden edistäminen, ehkäisevä toiminta sekä tavallisimpien mielenterveyden häiriöiden selvittely ja hoito. Mielenterveyshäiriöiden mahdollisimman varhainen toteaminen on hoidon kannalta erittäin tärkeää. Tämän vuoksi olisikin perusterveydenhoidon kykyä tunnistaa oireet ajoissa tehostettava edelleen esim. terveyskeskuksissa.

Sosiaalipalvelujen kautta järjestetään sellaisia lasten mielenterveyspalveluja, joita tarjotaan mm. neuvoloissa. Sairaaloiden poliklinikat ja joissakin kaupungeissa mielenterveyskeskukset vastaavat lastenpsykiatrian avohoidosta. Lastenpsykiatrian erityispalvelut ovat osa erikoissairaanhoitoa.

Lisäksi kunnalliset sosiaalipalvelut ovat keskeisiä tiettyjen erityisryhmien mielenterveyspalvelujen tarjonnassa. Esimerkiksi päihteiden väärinkäyttäjät saavat monenlaista tukea sosiaalipalveluista. Nykyään päihdeongelmaisten vierotushoitoa annetaan myös kuntien terveyskeskuksissa.

Palvelujärjestelmät mielenterveyspalveluissa ja kuntoutuksessa ovat eri puolilla Suomea erilaisia. Myös psykiatrisen kuntoutustoiminnan muodot vaihtelevat, samoin voimavarat. Erilaiset järjestöt, yhdistykset ja yksityiset palveluntuottajat järjestävät avohoitoa tukevia palveluita ja mielenterveyskuntoutusta usein yhteistyössä kuntien, sairaanhoitopiirien ja Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Monissa kunnissa on perustettu erityisiä mielenterveys- tai päihdetyön tiimejä, joiden vastuulla on mielenterveystyön kokonaisvaltainen toteuttaminen ja kehittäminen kunnan alueella.

Suomen Mielenterveysseuran mukaan hyviä kokemuksia on saatu erilaisista liikkuvista kriisiavuista, puhelinauttamisesta ja kriisikeskustoiminnasta. Kriisikeskuksissa pystytään selvittämään potilaan kokonaistilanne nopeasti, ja ne ovat kustannuksiltaan kevyitä mutta palvelultaan laadukkaita. Mielenterveysseura painottaa myös työterveyshuollon mielenterveyspuolen kriisiavun järjestämistä.

Mielenterveyspalvelujen järjestäminen on asiakkaan, omaisten, henkilöstön ja muiden mielenterveystyön toimijoiden yhteistyötä. Tämän yhteistyön kehittämiseksi ja edistämiseksi on käynnistetty mielenterveyshankkeita.

Vuosina 1998—2001 toteutetun Mielenterveyttä peruspalveluissa — Pääsky -projektin keskeisenä tavoitteena on ollut tukea ja vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa toimivan henkilöstön osaamista ja jaksamista mielenterveystyön haasteissa täydennyskoulutuksen keinoin. Toimiva Perhe -hanke tukee osaltaan mielenterveyden häiriöön sairastuneen vanhemman lapsien psyykkistä kehitystä.

Lisäksi vuodesta 1997 lähtien on ollut käynnissä hanke, jonka tavoitteena on ollut lisätä lastenneuvoloissa työskentelevien terveydenhoitajien valmiuksia ehkäisevässä mielenterveystyössä. Hanke on nimeltään Varhaisen vuorovaikutuksen tukeminen perustason työssä. Projektin toimintamalli on levinnyt laajalle. Tampereen yliopistossa tehdyn tutkimuksen mukaan (Puuronen ym., 2001) hankkeessa terveydenhoitajille annettu lisäkoulutus lisäsi heidän valmiuksiaan käsitellä vanhempien kanssa vuorovaikutukseen liittyviä pulmia. Lisäkoulutusta saaneiden terveydenhoitajien asiakkaana olleet äidit kokivat saaneensa käynnistä enemmän apua kuin verrokkiryhmän äidit.

Rautavaaran kunta

Rautavaaran kunta toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä, että toimintamallina perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen palvelut (mielenterveysneuvolan palvelut terveyskeskuksen omana toimintana, erikoissairaanhoidon psykiatrikonsultaatiot riittävän usein perustasolla sekä erikoissairaanhoidon palvelut) oli kunnan kannalta toimiva malli niin kauan kuin mielenterveysneuvolassa työskenteli kaksi erikoissairaanhoitajaa. Sairaanhoitajien määrän puolittuessa toiminta on kangerrellut ja erikoissairaanhoidon kustannukset kasvaneet. Mallin hyvinä puolina on tiivis ja toimiva kontakti erikoissairaanhoitoon, jonka avulla potilassiirrot ovat voitu toteuttaa suunnitellusti ja hoitokokouksille on ollut riittävästi aikaa. Perustervey-

denhuollossa ja sosiaalitoimessa koetaan hyväksi myös joustavat ja toimivat konsultaatiomahdollisuudet erityiskoulutetuille mielenterveysneuvolan työntekijöille samoin kuin heidän konsultaatiomahdollisuudet erikoissairaanhoitoon.

Huonona puolena on koettu se, että mielenterveysasioita siirretään perustasolta kenties liiankin herkästi erityiskoulutetuille eikä luoteta omaan osaamiseen. Tärkeimpänä kehittämistarpeena Rautavaaran kunta pitää moniammatillisen tiimityöskentelyn opettelemista ja kehittämistä kunnassa, esim. yhteistyö sosiaalitoimen, päivähoidon, kouluterveydenhuollon ja mielenterveysneuvolan välillä.

Kuopion kaupunki

Myös Kuopion kaupungissa terveyskeskuslääkäri on ensisijainen hoitotaho mielenterveysongelmissa. Aikuispsykiatriset mielenterveyspalvelut on järjestetty porrasteisesti siten, että perusterveydenhuollon peruspalveluiden lisäksi aiemmin erikoissairaanhoidossa toimineen mielenterveystoimiston henkilöstöstä noin puolet siirtyi v. 1995 sosiaali- ja terveyskeskukseen muodostaen psykiatrisen avohoitoyksikön perusterveydenhuollon yhteyteen. Toinen puoli henkilöstöstä muodosti nykyisen erikoissairaanhoidon aikuispsykiatrian poliklinikan ytimen.

Päihdepalveluita kaupungin organisaatiossa tuottaa A-klinikka. Psykiatrisia avohoitopalveluja aikuisväestölle tarjoavat myös Kuopion yliopistollisen sairaalan (KYS) yleissairaalapsykiatrian poliklinikka, päihde- ja huumeriippuvuuspoliklinikka sekä vanhusväestölle vanhuspsykiatrian poliklinikka. Psykiatrista sairaalahoitoa toteuttaa sairaanhoitopiiri pääosin Julkulan sairaalassa. Kuopiossa on tarjolla psykoterapiapalveluja myös yksityissektorilla ja osaa niistä rahoittaa Kansaneläkelaitos.

Sosiaali- ja terveyskeskuksen tarjoamat mielenterveyspalvelut aikuisväestölle lisääntyivät merkittävästi vuoden 1995 alussa, jolloin alueelliset psykososiaaliset työryhmät aloittivat toimintansa. Tehdyssä sopimuksessa määriteltiin sosiaali- ja terveyskeskuksen ja KYS:n psykiatrian klinikan välinen työnjako niin, että psykiatrinen sairaalahoito kokonaisuudessaan jäi erikoissairaanhoidon toiminnaksi ja polikliinisista potilaista vakavista mielenterveyshäiriöstä kärsivät, erityisen vaativaa hoitoa tarvitsevat potilaat tuli hoitaa psykiatrian klinikan poliklinikoilla. Samalla sopijapuolet velvoitettiin huolehtimaan keskinäisellä yhteistyöllä siitä, ettei palvelujärjestelmään synny päällekkäisyyttä.

Kaupunki toteaa kuitenkin, että psykiatrisen avohoidon järjestäminen porrasteisesti kahdessa organisaatiossa on tuonut tiettyjä ongelmia, esim. hoidon jatkuvuus on kärsinyt tai päällekkäisiä toimintoja esiintyy. Myös sosiaali- ja terveysviraston sisällä hoidon porrasteisuus on osin hämärtynyt.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja Kuopion kaupungin organisaatiossa tuottavat perusterveydenhuollon peruspalvelut ja erityispalvelut (lasten ja nuorten yksikkö sekä oppilashuolto). Lisäksi erikoissairaanhoidossa tuotetaan sekä lasten- että nuorisopsykiatrisia avohoito- ja sairaalapalveluja. Alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten mielenterveys- ja kuntoutuspalveluista vastaava yksikkö (LNY) perustettiin sosiaali- ja terveyskeskukseen v. 2000.

Kuopion kaupunki toteaa valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä, että kolmannesta sektorista on tullut tärkeä yhteistyökumppani erityisesti silloin, kun on kyse uusista innovatiivisista projektimuotoisista toiminnoista. Yksi tällainen oli Suomen Mielenterveysseuran ja A-klinikkasäätiön Mobile-projekti, joka jatkuu paikallisjärjestön voimin Kuopion kriisikeskuksena ja jolla on tärkeä rooli kaupungin kriisityön kokonaisuudessa. Myös mielenterveyspotilaiden kuntoutuksen palvelujen tuottajina yhteisöillä, yksityisillä, yhdistyksillä ja kansalaisjärjestöillä on huomattava merkitys.

Kuopion kaupungin mielenterveyspalvelujärjestelmän tärkeimmät kehittämiskohteet ovat psykiatrisen avohoidon kehittäminen selkeästi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi, peruspalvelujen aseman vahvistaminen mielenterveystyössä ja työnjaon selkiyttäminen. Lisäksi on tärkeää luoda saumattomat hoitoketjut erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon, oppilashuollon ja Lasten ja nuorten mielenterveysyksikön välille. Myös kuntoutusohjaus tulee järjestää ja kaupunkiin perustaa mielenterveysfoorumi.

Oulun kaupunki

Oulun kaupungissa on oma ehkäisevän mielenterveystyön yksikkö osana mielenterveystyötä. Yksikön työn painopiste on lastenneuvoloissa ja kriisityössä. Mielenterveyspalvelut ovat vahvasti avohoitopainotteisia. Erityisesti on kehitetty vaikeiden mielenterveyden häiriöiden varhaistunnistamista, varhaista puuttumista niihin ja varhaiskuntoutusta. Tähän työhön on perustettu erityinen työryhmä, joka voi hyödyntää omaa kuntoutusyksikköä erilaisine toimintoineen. Mielenterveystyön palvelut ovat keskitettyjä, mutta mielenterveystoimistossa on työryhmät sosiaali- ja terveysasemia vastaavasti.

Psykiatrisia vuodeosastopaikkoja on 66 (125 000 asukasta) ja lisäksi kaupunki ostaa n. 20 paikkaa sairaanhoitopiiriltä ja valtion mielisairaaloista. Vuodeosastoilla on jatkuvasti korkea kuor-

mitus. Erityispalveluita, kuten nuorisopsykiatrinen vuodeosastohoito, lastenpsykiatrinen vuodeosastohoito ja yleissairaalapsykiatria, ostetaan sairaanhoitopiiristä.

Sairaalan jälkeinen palveluketju on moniportainen: Oulussa on yövalvottu asuntola, palvelukoti, asuntoloita, kuntoutuskoteja sekä tuettua asumista, ja varsinkin viime aikoina on kehitetty ns. kotikuntoutusta.

Oulun kaupunki ostaa palvelujen tuottajilta mm. palvelukotipalveluita, traumaterapiaa ja nuorten kuntoutusta. Palvelumalli perustuu verkostoitumiseen mielenterveystyön sisällä ja suhteessa perusterveydenhuoltoon ja sosiaalityöhön.

Uudenkaupungin kaupunki

Uudenkaupungin mielenterveyspalveluissa siirryttiin raskaasta laitoshoidosta avohoitopainotteiseen hoitoon jo 1990-luvun alkupuolella. Vakka-Suomen sairaalassa toimii sekä psykiatrian akuutti että pitkäaikaislaitoshoito sekä lasten, nuorten ja aikuisten psykiatrian poliklinikat. Aikuisväestölle on tarjolla sosiaali- ja terveyskeskuksen ylläpitämää kuntouttavaa päivätoimintaa ja yksityiseltä palveluntuottajalta ostettua tehostettua palveluasumista. Tärkein kehittämistarve on mielenterveyskuntoutujien työtoiminnan lisääminen koko seutukunnalla.

Turun kaupunki

Turussa psykiatrian palvelurakenteen muutos on ollut sekä hallinnollinen että toiminnallinen. Psykiatristen sairaaloiden tehtävä pitkäaikaisen huolenpidon ja perusturvan paikkana on oleellisesti vähentynyt ja sairaalan rooli on selkiintynyt psykiatrisen ydintehtävän alueelle. Sairaalahoidon keskeinen tehtävä on vaativa akuuttipsykiatrinen hoito ja toisaalta pitkäaikaissairaiden tavoitteellinen kuntouttava hoito. Hoitoajat sairaaloissa ovat lyhentyneet erityisesti hyvin pitkien hoitojen osalta.

Mielenterveyspalvelujen kokonaisuus koostuu hallinnollisesti ja toiminnallisesti erilaisten toimijoiden yhteistyöstä. Turussa toimijoita ovat terveyskeskus, sosiaalitoimi, kasvatus- ja perheneuvola, Turun psykiatria (mielenterveyskeskus) ja A-klinikka sekä kolmas sektori.

Turussa mielenterveyspalvelujen toimintamallina on hoidon porrastus siten, että perusterveydenhuolto sekä arvioi että myös hoitaa lievät tapaukset. Vaikeat ja monimuotoiset tapaukset hoidetaan erikoissairaanhoidossa. Avohoito on ensisijaista.

Aikuisväestön mielenterveystyötä toteutetaan erikoissairaanhoitona, perus-, työ-, ja opiskelijaterveydenhuoltona, sosiaalityönä, seurakuntatyönä, yksityisellä sektorilla sekä erilaisten yhdistysten ja vapaaehtoisjärjestöjen tekemänä. Mielenterveysongelmien ensisijainen hoitopaikka aikuisille on oma terveysasema tai työterveyshuolto. Turun kaupungin mukaan terveysasemilla asioivista potilaista arvioidaan noin joka kolmannella olevan psyykkinen ongelma ainakin osasyynä käyntiin.

Tilastotietoja häiriöiden tunnistamisesta ja hoidon osuudesta Turussa ei ole, mutta erityisesti lasten, nuorten ja ikääntyneiden kohdalla perusterveydenhuollolla on keskeinen merkitys mielenterveystyön onnistumisessa. Sosiaalikeskuksen sosiaalityön ja kotipalveluiden toiminnoilla on merkittävä tehtävä väestön mielenterveyden edistämisessä.

Turun mielenterveyskeskuksen (1.3.2003 lukien Turun psykiatria) yksiköiden lisäksi turkulaisia on aikuispsykiatrisen erikoissairaanhoidon piirissä Turun yliopistollisen keskussairaalan (TYKS) psykiatrian klinikalla, valtion mielisairaaloissa (Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaalat), Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiössä sekä vähäisemmässä määrin muissa yksiköissä, mm. Turun ulkopuolisissa psykiatrisissa sairaaloissa. Lisäksi Turussa on merkittävä määrä yksityisiä psykiatrisia vastaanottopalveluja. Vuodesta 1998 on turkulaisten psykiatrisen laitoshoidon käyttö muissa laitoksissa kuin Turun psykiatriassa ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä lisääntynyt n. 30 %. Muutos liittyy pääasiassa valtion mielisairaaloiden käytön lisääntymiseen.

Lasten ja nuorten mielenterveysongelmien hoitoa järjestetään lastenneuvoloissa, erityispäiväkodeissa sekä kasvatus- ja perheneuvolassa. Myös kouluterveydenhoito ja -psykologit osallistuvat hoitoon sekä perusterveydenhuollossa myös terveyskeskuslääkärit. Turun psykiatrian lasten ja nuorten psykiatrisissa poliklinikoissa toteutetaan tutkimuksen perusteella tehdyn hoitosuunnitelman mukainen avohoito sekä jatkohoitotarpeen arviointi. Vaativaa erikoissairaanhoitoa edellyttävät lasten ja nuorten psykiatriset sairaudet hoidetaan TYKS:n lasten ja nuorten psykiatrian poliklinikoilla ja osastoilla.

Mielenterveysongelmista kärsivistä osa hakeutuu sosiaalipalvelujen piiriin. Näiden henkilöiden määrästä ei ole Turun kaupungin mukaan tietoa eikä myöskään siitä, miten heitä ohjataan terveystoimen palveluihin. Sosiaalipalveluilla on tärkeä mielenterveyttä edistävä ja mielenterveyshäiriöitä ennalta ehkäisevä merkitys.

Tärkeimmät Turun palvelujärjestelmän kehittämistarpeet selvitetään mielenterveystyön koko-

naissuunnitelman laatimisen yhteydessä. Työryhmä valmistelee sitä parhaillaan. Työryhmässä on laaja edustus sekä kaupungin eri hallintokunnista että myös omais- ja potilasjärjestöistä, ja työryhmän tulee jättää ehdotuksensa kokonaissuunnitelmaksi syyskuun 2003 loppuun mennessä. Mielenterveyspalvelujen kehittämisen haasteita ovat Turussa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tarkoituksenmukaisesta työnjaosta ja yhteistyöstä sopiminen sekä erityisesti psykiatrisen erikoissairaanhoitotasoisen avohoitokapasiteetin riittävyys kaikkien väestöryhmien osalta. Myös muun avohoidon määrällinen ja laadullinen riittävä resursointi on kehittämiskohteena.

Kuntoutuspalvelut

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon kuntoutuksesta vuoden 2002 keväällä (VNS 1/2002 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 8/2002 vp) todetaan, että selonteon yhteydessä laadittu erillinen vaikuttavuusselvitys osoittaa kuntoutuksen olevan vaikuttavaa, mutta kuntoutuksen oikeaan kohdentamiseen ja ajoitukseen liittyy ongelmia. Tulokselliselle kuntoutukselle on yhteistä moniammatillinen yhteistyö, kuntoutuksen yhdistäminen ympäristöön ja lähi- ja työyhteisöön sekä kuntoutuksen tarkka kohdentaminen ja varhainen aloittaminen. Valiokunta pitää tärkeänä mm. selonteon toteamusta, että jatkossa on perusteellisemmin selvitettävä, miten tehokkaita eri kuntoutusmuodot ovat ja mihin väestöryhmiin niitä kannattaa soveltaa, jotta kuntoutukseen käytettävät varat kohdentuisivat hyötyjä tuottavaan kuntoutukseen.

Valiokunta toteaa myös, että selonteosta välittyy ehkä liiankin myönteinen kuva kuntoutuspalvelujen saatavuudesta. Käytännössä kuntoutukseen pääsy ei aina toteudu, vaikka tarve siihen olisi todellinen. Tarpeen analysoinnissa tulisi ottaa painokkaasti huomioon myös asiakkaan kokema tarve.

Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että kuntoutuksen ja työnteon yhdistämiseen luodaan malleja, jotka nykyistä paremmin turvaisivat sen, ettei pitkän sairausloman vuoksi yhteys työpaikkaan ja työntekoon kokonaan katkea. Tällaiset mallit saattaisivat merkitä parannusta erityisesti mielenterveyspotilaiden paluulle työelämään.

Selonteossa todetaan, että kuntoutukseen on syntynyt paitsi sitä koskeva hajanainen lainsäädäntö myös monitahoinen ja hajanainen palveluiden järjestämisverkosto ja monitahoinen rahoitus. Kuntoutuksen hallinnoinnin ja rahoituksen koordinoinnin tarpeeseen ei selonteossa ole kuitenkaan puututtu. Valiokunta toteaa, että kuntoutuksen hallinnoinnin hajanaisuutta ja eri toimijatahojen yhteistyön puutetta tulee vähentää. Kuntoutusprosessin ohjausvastuita olisi selkeytettävä ja täsmennettävä. Eduskunta antoi asiasta lausuman vastauksessaan valtioneuvostolle (EK 7/2002 vp): "..Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, että kuntoutuspalvelujen järjestämisen ja rahoituksen koordinointia lisätään ja vastuunjakoa selkeytetään."

Mielenterveyskuntoutuksen asiantuntijaryhmä selvitti v. 2002 mielenterveyskuntoutuksen toteutumista ja kattavuutta ja totesi, että tästä on tilastojen perusteella vaikea saada kokonaiskuvaa. Tätä vaikeuttaa edelleen se, että käsitteenä kuntoutus on tulkinnanvarainen ja kuntoutuksen erottaminen hoidosta on sopimuksenvaraista. Kuntoutus on toisaalta palveluja, toisaalta useiden ammattiryhmien työhön kuuluvaa työtä, jota on vaikea kuvata tilastojen avulla.

Stakesin selvityksessä painotetaankin kuntoutuksen sisältymistä kaikkiin mielenterveyspalveluihin yhtenä säikeenä. Kuntouttavaa toimintaa on kehitettävä aidosti kuntoutujalähtöiseksi. Tarvitaan enemmän kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalisia yrityksiä ja joustavia työllistymisratkaisuja.

Mielenterveyskuntoutuksessa on varsin paljon erilaisten järjestöjen, yhdistysten ja yksityisten palvelutuottajien toimintaa. Kansaneläkelaitos on myös tärkeä kuntoutuksen järjestäjä.

Kuntoutuksen resurssit, palveluvalikoimat ja palvelujen saatavuus vaihtelevat alueittain, kuten myös kuntoutusketjujen ja yhteistoimintamallien olemassaolo, joustavuus, nopeus sekä jatkuvuus. Asiantuntijaryhmä ehdotti, että eri sektoreiden, erityisesti julkisen sektorin ja koko maan mielenterveyskuntoutuspalvelujen tarjonnasta tehdään selvitys.

Laajassa katsauksessa mielenterveyskuntoutuksen asiantuntijaryhmä esitti, että on tarpeen kehittää ja lisätä ainakin kuntoutusneuvontaa ja palveluohjausta, päivätoimintakeskuksia ja klubitaloja, tehostaa avohoitoa tiimityökeinoin, perustaa vertaisryhmiä ja kehittää muita ryhmäkuntoutusmuotoja, oireidenhallintakursseja ja asumis- sekä kotikuntoutusta. Myös psykoterapian hoitomuotovalikoiman kehittäminen ja laajentaminen sekä perheen ja tukiverkoston hyödyntäminen kuntoutuksessa koettiin tärkeäksi.

Psykiatrisen kuntoutuksen vaikuttavuudesta tehdyn arvion mukaan tehostettu, moniammatilliseen tiimityöhön ja potilasneuvontaan pohjautuva avohoito on vaikuttavampaa kuin normaali avohoitokäytäntö. Sosiaalisten taitojen harjoittelulla on myönteisiä vaikutuksia vakavista mielenterveys-

häiriöistä kärsivien työllistymiseen, työssä selviämiseen ja sosiaalisiin suhteisiin. Lisäksi kuntoutuksen vaikuttavuusselvityksen mukaan suora tuettu työllistäminen tuottaa selvästi parempia tuloksia kuin työhön valmennus tai työharjoittelu.

Kansaneläkelaitoksen rooli

Kansaneläkelaitoksen (Kela) osuus mielenterveysongelmaisten kuntoutuksesta on vuosi vuodelta kasvanut. Mielenterveyskuntoutuksen laajentaminen ja kuntoutuksen sisällön kehittäminen on ollut useamman vuoden Kelassa yksi kuntoutustoiminnan painoalueista. Mielenterveyskuntoutuksessa on toteutettu 1990-luvun aikana perinteisen psykoterapian ja kuntoutuskurssitoiminnan lisäksi useita mielenterveyskuntoutuksen kokeilu- ja kehittämishankkeita. Kela rahoittaa koko maan psykoterapiasta 75 %.

Kela jatkaa keväällä 2002 annetun kuntoutusselonteon linjausten mukaan edelleen mielenterveyskuntoutuksen kehittämistä. Kokeilu- ja kehittämishankkeiden avulla pyritään löytämään uusia keinoja, jotka soveltuvat mm. työelämäkuntoutukseen. Kuntoutuksessa huomioidaan myös opiskelijoiden lisääntyvä psyykkinen ja psykososiaalinen oireilu ja ongelmat.

Uusina kehittämishankkeina on alkanut v. 2002 voimavarasuuntautunut terapia Etelä-Suomen alueella henkilöille, joilla on työssä jaksamiseen ja työpaikan ihmissuhteisiin liittyvää oireilua (masennus, uupumus, ihmissuhdevaikeudet, elämän- ja työnhallintaongelmat) ja joiden työkyky on uhattuna, sekä avokuntoutuskursseja kurssitoiminnan sisällön ja toteutuksen kehittämishankkeena pääkaupunkiseudulla, Oulun seudulla ja Lappeenrannan alueella.

Kela järjestää mielenterveyskuntoutusta ammatillisena kuntoutuksena Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain (610/1991) 2 §:n perusteella sekä vaikeavammaisille lääkinnällistä kuntoutusta lain 3 §:n mukaan ja muuta lääkinnällistä ja ammatillista kuntoutusta harkinnanvaraisena kuntoutuksena lain 4 §:n perusteella.

Kustannukset

Kelan tukeman mielenterveyskuntoutuksen kokonaiskustannukset olivat v. 2001 yhteensä 41,1 milj. €, mikä oli 18,3 % kaikista kuntoutuskustannuksista (224,1 milj. €). Mielenterveyskuntoutuksen osuus oli toiseksi suurin tuki- ja liikuntaelinsairauksien kuntoutuksen jälkeen. Kelan mukaan mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden perusteella kuntoutusta sai v. 2001 yhteensä 17 865 kuntoutujaa. Näistä 3 243 oli ammatillisessa kuntoutuksessa, ja sen kustannukset olivat 6,1 milj. €. Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden perusteella vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta sai yhteensä 4 736 henkeä, ja toiminnan kustannukset olivat 13 milj. €. Harkinnanvaraisessa kuntoutuksessa, josta valtaosa oli yksilöterapiaa, sai mm. psykoterapiaa 6 845 kuntoutujaa, ja terapian kustannukset olivat 10,1 milj. €. Kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskursseille osallistui 1 940 kuntoutujaa kurssitoiminnan kustannusten ollessa 3,4 milj. €.

Lisäksi Kela on järjestänyt erityistä lasten ja nuorten psykiatrista kuntoutusta valtion talousarviossa kohdennetuilla määrärahoilla v. 2000—2002 (LN-hanke). Vuodelle 2002 toimintaan myönnettiin 3,7 milj. €, minkä lisäksi käytettävissä oli vuodelta 2001 siirtynyt, käyttämättä jäänyt osuus 2,2 milj. €. Toiminnan määrän kasvun johdosta siihen hyväksyttiin kesällä 2002 käytettäväksi lisäksi 5 milj. € muusta harkinnanvaraisen kuntoutuksen osuudesta.

LN-hankkeen mukaisena kuntoutuksena Kela on järjestänyt lasten- ja nuorten tarvitsemia terapioita ja niihin liittyviä vanhempien ohjaus- ja tukikäyntejä. Lisäksi järjestetään monimuotoisen perhekuntoutuksen osahankkeita eri puolilla maata. Kuntoutusta voivat saada ne 5—25-vuotiaat lapset ja nuoret, joilla on hoitotahon toteamia toimintakykyä tai koulunkäyntiä ja opiskelukykyä haittaavia mielenterveysongelmia.

Lasten ja nuorten psykiatrinen kuntoutus lisääntyi erityisesti vuoden 2002 aikana, kun toiminnan toteutus oli päässyt alkuvaiheen jälkeen hyvin käyntiin ja tietoisuus kuntoutuksen mahdollisuudesta lisääntynyt lähettävillä tahoilla kuten julkisessa terveydenhuollossa. Monimuotoisen perhekuntoutuksen osahankkeita oli käynnissä kaikkiaan 24. Kuntoutujien määrä oli Kelan alustavan arvion mukaan n. 4 500. Kuntoutujamäärä lisääntyi huomattavasti vuodesta 2001 (1 882 kuntoutujaa). Myönnettävät terapiat ovat pitkäkestoisia, jopa 5 vuotta kestäviä.

Palvelujen riittävyys ja laatu

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kokonaiskuvaa avohoitoa tukevien ja välimuotoisten palvelujen tuottamisesta ja saatavuudesta on vaikea saada, koska palvelut ovat hajautuneet sairaanhoitopiirien tuottamaksi, kuntien omaksi ja yksityisten palvelutuottajien toiminnaksi. Virallinen tilastointi, joka kattaa vain erikoissairaanhoidon tuottamat palvelut, osoittaa näiden toimintojen vähentyneen 1990-luvun loppupuoliskolla. Kuitenkin v. 2000 tehty erillisselvitys osoitti, että psykiatrisissa kun-

toutuskodeissa hoidettujen potilaiden määrä olisi noussut v. 1995—98 alle 1 000:sta yli 2 000:een.

Vuosien 1982—92 aikana aikuispsykiatrisessa avohoidossa toimivan henkilöstön määrä kaksinkertaistui. Psykiatrian ylilääkäreille suunnatun kyselyn mukaan avohoidon henkilöstömäärä kuitenkin väheni selvästi v. 1992—95, mutta kääntyi nousuun 1990-luvun loppupuolella (Tuori ym. 2000). Nousu johtuu suurelta osin henkilöstölisäyksestä lasten ja nuorten psykiatriassa. Yksi seuraus supistuksista on hoitohenkilökunnan työpaineen lisääntyminen. Hoitohenkilökunnan työuupumuksesta onkin puhuttu runsaasti. Ankarimmat supistukset on tehty juuri psykiatrian alalla ja siksi erityisesti psykiatrisessa työssä toimivat ovat olleet erityisen alttiita uupumaan.

Stakesin kokemusten mukaan mielenterveyspalveluiden saatavuudessa on puutteita, joten paitsi asiakkaiden itsensä myös heidän omaistensa asema on raskas. Omaisille siirtyy vastuuta psyykkisesti vaikeasti sairaiden potilaiden hoidosta, asumisesta ja taloudellisesta selviytymisestä. Nuoria hoidetaan edelleen pakkohoidossa aikuisten osastoilla lainvastaisesti. Psykiatrisiin avopalveluihin ja tutkimuksiin joudutaan monilla paikkakunnilla jonottamaan kohtuuttomasti. Monet erityisryhmät — esim. asunnottomat, maahanmuuttajat, päihdeongelmaiset mielenterveyshäiriöistä kärsivät ja masentuneet — jäävät ilman riittävää ja tarkoituksenmukaista apua.

Suomen Kuntaliitto korostaa, että mielenterveyspotilaiden osalta ongelmat liittyvät pääosin sosiaalihuollon, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon rajapintoihin ja että kuntien kyky hoitaa näitä ongelmia vaihtelee. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että tehostunut lääkehoito on luonut edellytykset vähentää sairaalakapasiteettia huomattavasti. Rahoitus ja työvoimaongelmat ovat hidastaneet sairaalahoitoa korvaavien avopalveluiden kehittämistä. Keskeiset kehittämistarpeet liittyvät Kuntaliiton mukaan mielenterveyspotilaiden palvelu- ja tukiverkoston luomiseen ja niiden yhteistoimintakyvyn parantamiseen. Myös mielenterveyskuntoutujien toimeentulo avohoidossa on usein ongelmallista, koska sairaus estää normaalin elämänhallinnan ja sekava tukijärjestelmä aiheuttaa lisää huolia. Tämän vuoksi tulisikin korostaa ns. yhden luukun palveluperiaatetta tukijärjestelmää kehitettäessä.

Stakesin mukaan laatusuosituksen seurantaindikaattorit edellyttävät jakokehittelyä. Lisäksi tulisi valmistella omina kokonaisuuksinaan kuntoutuksen ja palveluasumisen laatusuositukset. Mielenterveysnäkökulma unohtuu helposti yleisistä tiedonkeruista, ja suunnitelmana onkin Stakesin mukaan, että seurantaindikaattorikysymys valtakunnallisten tiedonkeruiden osalta liitetään pääosin meneillään olevaan tilastouudistukseen (Tieto 2005 -hanke). Myös alueellisen ja yksikkötason seurantatiedon keruuta on kehitettävä ja kokeiltava. Lisäksi Stakes korostaa, että sekä seurantaindikaattorit että kuntoutuksen ja palveluasumisen laatusuositus tulisi saada kehittämiskohteiksi myös uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa niiden merkittävyyden vuoksi.

Rautavaaran kunta

Rautavaaran kunnassa mielenterveysneuvolan erikoissairaanhoitaja ja psykiatri (vastaanotto noin kerran kuukaudessa) huolehtivat mielenterveyskuntoutujien ja psykoosipotilaiden avohoidosta. Lisäksi terveyskeskuksen vuodeosastolla hoidetaan perusterveydenhoitotasoisia mielenterveyspotilaita, ja erikoissairaanhoitoon ohjautuvat vaativammat psykiatriset avo- ja osastohoitopotilaat. Mielenterveyspalveluille on kunnassa keskimääräistä enemmän tarvetta suuren sairastavuuden vuoksi. Erityisesti aikuisväestön, mutta myös lasten ja nuorten palvelujen tarve on kasvanut.

Rautavaaran kunnassa on kärsitty henkilöstön saatavuusongelmista, mikä on haitannut mm. ehkäisevää mielenterveystyötä ja nostanut psykiatrisen erikoissairaanhoidon kustannuksia.

Rautavaara arvioi, että kunnassa ei ole tällä hetkellä riittävästi terveyskeskuslääkärin palveluja, kotipalvelua, erikoissairaanhoitajan palveluja eikä tukipalveluja mielenterveyskuntoutujille. Kuntoutujille on tarjolla vain yksi tukiryhmä, koska vasta perustetulle mielenterveysyhdistykselle ei ole tarjolla riittävästi tukea. Lisäksi eri toimijatahojen välinen yhteistyö ei ole kaikin osin saumatonta ja riittävää.

Rautavaaran kunta toteaa myös mielenterveystyön laatusuosituksen käyttöönoton valmistelun pysähtyneen syksyllä 2002 suunnitteluajan puutteeseen työntekijöiden vähentämisen myötä, eikä kunnassa ole laadittu vielä hyvinvointipoliittista ohjelmaa.

Kuopion kaupunki

Kuopion kaupunki toteaa, että tehtyjen selvitysten perusteella asiakkaan näkökulmasta arvioituna kaupungin mielenterveyspalvelujärjestelmä on hajanainen. Hajanaisuus johtuu siitä, että kaupungissa toimivien lukuisten mielenterveyspalveluja tuottavien tahojen keskinäinen yhteistyö ja tiedonkulku ovat osin puutteellisia. Yhteisesti sovittuja paikallisia hoitomalleja ei ole ollut juurikaan käytössä ja muiden työn tuntemus on puutteellista. Viralli-

sen hoitojärjestelmän tuottaman avohoidon moniportaisuus on myös silmiinpistävä.

Ammattihenkilöiden mielestä suurimmat ongelmat palveluissa olivat niiden pirstaleisuus, palvelutarjonnan riittämättömyys suhteessa kysyntään, avunsaannin vaikeus akuuteissa ongelmatilanteissa, häiriöiden varhaiseen tunnistamiseen liittyvät ongelmat, oikea-aikainen hoitoon pääsy ja ehkäisevän työn vähäisyys.

Akuuttitilanteita lukuun ottamatta odotusajat ylittävät Kuopiossa valtakunnalliset ja paikalliset suositukset ja tavoitteet. Odotusaika terveyskeskuslääkäreiden vastaanotolle oli keväällä 2002 keskimäärin 3 viikkoa (suositus 3 vrk) ja aikuisten mielenterveyspalveluissa 2—4 viikkoa (tavoite 14 vrk). Erikoissairaanhoidon osalta lastenpsykiatrista tutkimusta ja hoitoa ei ole pystytty järjestämään mielenterveysasetuksen (1282/2000) mukaisesti, vaan v. 2001 jonotusaika hoito-osastolle oli edelleenkin asetuksen määrittelemää 3 kk:n aikarajaa pidempi. Aikuispsykiatrian poliklinikalle odotusaika oli keväällä 2002 keskimäärin 54 vrk, kiireellisten potilaiden 8—30 vrk.

Kuopiossa on tarjolla useita yhteisöjen, yksityisten, yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen tuottamia palveluja, jotka tukevat mielenterveyspalveluja ja avohoitoa. Näiden toimintojen riittävä hyödyntäminen on yksi keskeinen haaste Kuopion kaupungille. Tietoa eri palveluista tarvitaan lisää. Kaupunki pyrkii varmistamaan ostamiensa palveluiden laadun ja oikean suuntaamisen mm. pitämällä seurantakokouksia ja tekemällä seurantakäyntejä sekä kehittämällä yhteistyökäytäntöjä yleensä.

Kuopiossa laadittiin mielenterveystyön kokonaissuunnitelma vuoden 2002 lopussa. Sen toimenpidesuosituksissa on pyritty huomioimaan mielenterveyspalveluiden laatusuositusten periaatteet. Kaupungin on tarkoitus tukea peruspalveluiden henkilöstöä ottamaan entistä enemmän vastuuta myös mielenterveyspotilaiden hoidosta. Mielenterveystyön kokonaissuunnitelmassa esitetään myös palveluihin hakeutumista selkiyttävän palvelukartan laatimista ja monialaisen mielenterveyden edistämisen työryhmän nimeämistä kartoittamaan ja edistämään mielenterveyttä edistäviä hankkeita. Myös keskeisiä sairausryhmiä koskevia, työnjakoa selkiyttäviä paikallisia hoitomalleja on laadittu ja sovittu otettavaksi käyttöön. Kuntoutuksen toteutumisen suunnittelua ja toteutumisen seurantaa varten on laadittu oma kuntoutuslomake.

Oulun kaupunki

Oulun kaupungin mukaan mielenterveyspalveluiden kysyntä on kasvanut merkittävästi. Tämä johtuu väestön asennemuutoksista, eli palveluita haetaan yhä herkemmin, ja toisaalta väestön voimakkaasta kasvusta. Muuttava väestö käyttää enemmän palveluita.

Oulussa toimii mielenterveysneuvosto, vapaaehtoinen potilaiden, omaisten, järjestöjen ja viranomaisten yhteenliittymä, jossa keskustellaan ajankohtaisista asioista ja kuullaan toisia. Oulussa tehdään vuoden 2003 aikana mielenterveystyön uusi kokonaissuunnitelma, ja kaupunki ilmoittaa mielenterveyspalvelujen laatusuositusten osittain jo toteutuvan.

Palveluiden tarve sekä aikuisten että lasten ja nuorten osalta on osin tyydyttämättä varsinkin avohoidossa. Mielenterveystyön kokonaisuuteen (psykiatria, perheneuvolatoiminta, päihdetyö) on saatu uusia lääkärinvirkoja vuosittain, mutta psykiatripulan vuoksi niitä ei ole voitu Oulussa täysin hyödyntää. Tämä haittaa merkittävästi toimintaa. Mielenterveystoimistot eivät pysty hoitamaan potilaita riittävän laadukkaasti, perheneuvolan hoitojen aloittamista joudutaan jonottamaan, vaikka akuuttiapu voidaankin antaa. Lisäksi kaupungin omaa nuorisopsykiatrista toimintaa ei ole pystytty kehittämään riittävästi.

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen rakennemalli antaa hyvät mahdollisuudet sisäiseen yhteistyöhön. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut väliinputoaja-asiakkaat silloin, kun heidän asioidensa järjestely vaatii suuria taloudellisia panostuksia. Tiukat talousraamit houkuttelevat rajaamaan asiakkaan ulos toiselle sektorille, esim. ikääntyvän skitsofreenikon asumispalvelun hankkimisjärjestelyissä.

Mielenterveyskuntoutujille ja varsinkin päihdeongelmaisille ei Oulussa pystytä määrärahasyistä ostamaan ulkopuolisia palveluja järkevän kuntoutuskokonaisuuden kannalta riittävästi. Kaupungin omaa toimintaa on laajennettu, mutta ei riittävästi. Mielenterveyskuntoutujan kannalta ongelmia Oulun kaupungissa aiheuttaa lisäksi asumisen ongelmat. Kuntoutuja voi yhä joutua odottamaan hänelle sopivaa asuntoa jopa sairaalassa. Tilanteen parantamiseksi työskennellään.

Uudenkaupungin kaupunki

Uudenkaupungin mukaan sen lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen tarjonnassa on tällä hetkellä puutteita henkilöstövajauksen takia, koska perheneuvolan psykologin, terveyskeskuspsykologin ja koulupsykologin virat ovat toistaiseksi täyttämättä. Aikuisväestön osalta sekä avo- että laitospalvelut on Uudenkaupungin mukaan voitu hoitaa lähes mielenterveyspalveluiden laatusuosi-

tuksen mukaisesti. Kuitenkin tarvetta mielenterveyskuntoutujan avohoitopalvelujen lisäämiseen on olemassa. Myös eri toimijoiden yhteistyön ja vuorovaikutuksen tiivistämistä tarvitaan.

Turun kaupunki

Turun mielenterveyskeskuksessa hoidossa olleiden yksittäisten potilaiden määrä väheni vuodesta 1998 vuoteen 2002 8 %:lla ollen 4 353 v. 2002. Turun aikuisväestöstä oli v. 2002 psykiatrisen erikoissairaanhoidon piirissä hieman yli 3 %. Yksittäisten potilaiden väheneminen johtuu pääasiassa siitä, että avohoidon harvajaksoista ylläpitohoitoa tarvitsevia potilaita on siirretty perusterveydenhuollon hoitovastuulle. Vastaavana aikana sairaalahoidossa Turun mielenterveyskeskuksessa olleiden potilaiden määrä lisääntyi 25 % (1 067:stä 1 337:ään).

Vuodenvaihteessa 1999—2000 tapahtunut psykiatrian organisaatiouudistus (alueellisesta organisaatiosta luopuminen ja uudet osastoprofiilit) näkyy Turun kaupungin mukaan yksittäisten osastojen kuormituksen huomattavana nousuna. Suljetun akuuttiosaston hoitopäivät lisääntyivät 37 %:lla vuodesta 1997 vuoteen 2002 ja suljetun kuntoutusosaston n. 20 %:lla. Osastojen henkilöstömäärä ei samana aikana lisääntynyt. Osastojen kuormitus väheni vuoden 2001 huipputasosta jonkin verran v. 2002, ja paikoin on päästy alle 100 %:n laskennalliseen kuormitukseen. Turussa kuitenkin mm. akuutin psykoosiosaston yksikkökoko on huomattavan suuri verrattuna muihin vastaaviin osastoihin Suomessa.

Vuodepaikkojen vähenemisen lisäksi kuormituksen suuruuteen on vaikuttanut perusterveydenhuollosta tahdosta riippumattomaan hoitoon lähetettyjen potilaiden määrän huomattava lisäys. Tämä lisäys oli vuodesta 1997 vuoteen 2002 lääkkeiden väärinkäytön ja päihteiden aiheuttamien häiriöiden osalta n. 50 % ja muiden diagnoosien osalta n. 20 %. Vuonna 2002 tahdosta riippumattomaan hoitoon lähetetyistä potilaista kolmanneksella tilaan liittyi merkittävästi päihteiden käyttö.

Turun mielenterveyskeskuksen aluepoliklinikoiden jonot ovat viime vuosina kasvaneet selvästi. Vuonna 1999 jonotusaika oli aluepoliklinikoilla keskimäärin 16,5 vrk ja 44,5 vrk v. 2002. Kiireellisissä tilanteissa on mielenterveyskeskuksen akuuttipoliklinikka voinut ottaa potilaan ensikäynnille 0—1 päivän jonotusajalla. Avohoidon ruuhkautumisesta johtuva intensiivisen avohoidon vaje on todennäköisesti osaltaan vaikuttanut sairaalahoidon lisääntymiseen.

Turun psykiatrian käytettävissä olevat voimavarat ovat 10 viime vuoden aikana vähentyneet voimakkaasti. Turun mielenterveyskeskuksen henkilöstömäärä oli 376 v. 1991 ja vuoden 2003 alusta 357. Uusien tehtäväalueiden vuoksi (lasten ja nuorten poliklinikat: 22 henkeä, päihdeosasto: 30 henkeä, joista n. 20 henkeä uuteen toimintaan liittyvää) on muiden toimintojen ylläpitämisen kannalta vertailukelpoinen henkilöstömäärä n. 315. Tällöin henkilöstön vähennys aiempien toimintojen osalta on 16 %. Turun psykiatrian menojen osuus kaupungin koko terveystoimen menoista oli v. 1992 8,71 % ja v. 2002 6,54 %.

Turun kaupungin lasten ja nuorisopsykiatriset poliklinikat eivät tällä hetkellä pysty tarjoamaan riittävästi palveluja. Sekä lapsille että nuorille tarvittaisiin akuuttitiimit, jotka toteuttaisivat kotiin kohdennettua intensiivistä avohoitoa. Myös mm. kuntouttavat päiväsairaalat puuttuvat, ja lasten ja nuorten psykoterapioiden saatavuus on liian vähäinen. Yksityissektorin tarjonta ei riitä vastaamaan psykoterapian tarpeeseen, vaan vuoden jonotusaika on hyvin tavallinen. Ongelmalliseksi koetaan myös eri toimijoiden hoitovastuiden ja työnjaon puutteellinen määrittely.

Turulla ei ole omaa lasten ja nuorisopsykiatrista sairaalahoitoa, vaan palvelut on ostettu TYKSistä. TYKSin sekä lasten että nuorten psykiatrian toiminta-ajatuksena on tuottaa akuuttivaiheen sairaalahoito. Lastenpsykiatrisen osaston tutkimuspaikkajono on n. 5 kk. Pitkäaikaisesta osastohoidosta TYKSin lastenpsykiatrian yksikkö pyrkii jatkossa kokonaan luopumaan.

Nuorisopsykiatrisen osastohoidon akuuttihoidon kapasiteetti on riittänyt turkulaisille, mutta tarpeenmukaiseen pitkäaikaiseen kuntouttavaan sairaalahoitoon ei ole riittävästi mahdollisuuksia ja hoitoon joutuu kausittain jonottamaan. Turun kaupungin mukaan tämänhetkinen jonotusaika on n. 4 kk. Osittain mainituista syistä vaikeasti psyykkisesti häiriintyneitä lapsia ja nuoria on riittämättömässä psykiatrisessa hoidossa Turun lastensuojelulaitoksissa. Sekä lasten että nuorten pitempiaikaisesta sairaalakuntoutuksesta vastaavat osastot puuttuvat palveluvalikosta. Nuorille suunniteltuja kuntoutumiskoteja ei ole julkisella eikä yksityisellä sektorilla. Myöskään omaa huumevieroitusosastoa ei ole alaikäisille.

Lasten ja nuorten psykiatrisen erikoissairaanhoitotasoisen kuntouttavan hoidon järjestämisen tarve on Turussa suuri. Terveys- ja sosiaalitoimen kesken onkin sovittu, että tutkitaan edelleen mahdollisuutta ja vaihtoehtoja aloittaa psykiatrinen kuntouttava

toiminta. Tarkka uusinta-arvio tehdään vuoden 2003 syksyllä. Myös päihdeongelmaisten lasten ja nuorten tilannetta arvioidaan ja heille laaditaan hoitosuositus v. 2004. Samassa yhteydessä täsmennetään ostopalveluiden roolia palveluiden tuottamisessa.

Turun kaupunki teetti v. 2001 selvityksen mielenterveyskuntoutujien päivä- ja työtoimintojen palvelujen tarpeesta, ja tarve osoittautui erittäin suureksi ja kiireelliseksi.

Turkuun perustettiin v. 2001 lasten ja nuorten psykososiaalisen hoidon johtoryhmä, joka velvoitettiin vuosittain antamaan kaupunginhallitukselle selvitykset v. 2000 valmistuneen Turkulaisten lasten ja nuorten psykiatrinen hoitoketju -raportin konkreettisten parannusehdotusten toteutumisesta. Johtoryhmä on terveydenhuollon, koulutoimen ja sosiaalitoimen välinen yhteistyöryhmä. Se on selvittänyt ja raportoinut parannusehdotusten toteutumisesta, ongelmista ja mahdollisista ongelmien uudelleenarvioinnin tarpeesta.

Turun mielenterveyskeskuksessa otettiin v. 2002 käyttöön mielenterveyspalveluiden laatusuositukset sekä näiden suositusten toteutumisen seurantaan liittyvät mittarit. Mielenterveystyön kokonaissuunnitelman valmistelu on Turussa käynnissä, ja terveys- ja sosiaalitoimi jatkavat yhteistyössä muiden mielenterveyspalvelujen tuottajien kanssa tarkoituksenmukaisen palvelujärjestelmän kehittämistä.

Kehitysvammapalvelujen tila

Kehitysvammahuollon järjestäminen

Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Keskeisenä periaatteena laissa on siinä tarkoitettujen palvelujen toissijaisuus. Kehitysvammaisten tulisi ensisijaisesti voida käyttää kaikille kuntalaisille tarkoitettuja yleisiä palveluja, joita tarvittaessa täydennetään erityishuollon palveluilla.

Kunnat voivat tuottaa kehitysvammaisten henkilöiden palvelut itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelun tuottajalta. Jokaisen kunnan on kuuluttava valtioneuvoston vahvistamaan erityishuoltopiirin kuntayhtymään. Erityishuoltopiirejä on 17, ja lisäksi ruotsinkielisillä on oma erityishuoltopiirinsä.

Kehitysvammapalvelujen rakennetta uusittiin 1980- ja 1990-luvulla siten, että toimintoja siirrettiin erityishuoltopiireiltä kunnille. Tähän rakennemuutokseen liittyi asumispalvelujen voimakas lisääminen ja laitospaikkojen vähentäminen.

Kuntien talous- ja toimintatilastojen (SOTKA) mukaan kehitysvammaisten erityishuollon palveluissa on tapahtunut muutoksia seuraavasti, luvut kertovat kunkin vuoden viimeisen päivän tilanteen:

Vuosi	Laitoksissa olevia	Asumispalvelujen piirissä	Perhehoidossa	Työ- ja toimintakeskuksissa
1994	3 891	3 588	1 354	9 201
1995	3 699	4 089	1 304	9 499
1996	3 508	4 456	1 319	9 794
1997	3 297	5 057	1 337	10 062
1998	3 139	5 270	1 264	10 268
1999	3 031	5 533	1 241	10 607
2000	2 944	5 805	1 266	10 865
2001	2 860	6 207	1 199	11 231

Vajaassa kymmenessä vuodessa asumispalvelujen piirissä olevien määrä on kasvanut runsaalla 2 600 hengellä ja laitoksessa asuvien määrä on laskenut runsaalla 1 000:lla. Kehitysvammabarometrin 2002 mukaan tärkeimpänä kehittämisen kohteena pidetään yhä asumispalveluja. Ryhmäkotien tilalle haluttaisiin entistä yksilöllisempiä ratkaisuja. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto julkaisevat keväällä 2003 vammaisten ihmisten asumispalveluja koskevan laatusuosituksen, jolla tuetaan kuntia laadunhallintatyössä ja edistetään asiakkaan tarpeista lähtevää palvelun järjestämistapaa.

Vuodesta 1994 työ- ja toimintakeskusten palvelujen käyttäjien määrä on lisääntynyt runsaalla 2 000 hengellä. Työtoiminnan tavoitteena on kehittää kehitysvammaisten henkilöiden elämänhallintaa ja järjestää mielekästä toimintaa. Työ- ja toimintakeskuksissa tehtävä työ, samoin kuin ns. avotyö toimintakeskusten ulkopuolella, eivät ole työsuhteista työtä, vaan toimintaa, josta voidaan maksaa ns. työosuusrahaa. Varsinainen toimeentulo perustuu henkilön eläketuloihin.

Kehitysvammaisten palveluista kunnille ja valtiolle aiheutuvat kustannukset

Kuntien toiminta- ja taloustilasto ei erittele kehitysvammaisten käyttämien palvelujen kustannuksia. Suoritteiden seuranta on tarkemmalla tasolla. Vuoden 2001 tilaston mukaan kehitysvammaisten lai-

tospalvelujen toimintamenot olivat yhteensä 145,7 milj. €, josta suurin osa oli asiakaspalvelujen ostoa kuntayhtymiltä. Työtoiminnan ja suojatyön toimintamenot olivat 125,8 milj. €, mihin sisältyy kehitysvammaisten työtoiminta ja vajaakuntoisten työtoiminta ja suojatyö. Muiden palvelujen osalta tilastosta ei ole eriteltävissä nimenomaan kehitysvammaisille asiakkaille kohdistettujen menojen osuutta. Heitä ei myöskään eritellä esim. kotipalvelun ja omaishoidon asiakasryhmissä.

Erityishuoltopiirien bruttomenot kehitysvammapalveluissa olivat v. 2001 n. 269 milj. €. Investointeihin käytettiin hieman yli 7,5 milj. €. Kaikkiaan erityishuoltopiirien toimintamenot olivat n. 336 milj. €.

Kelan kustannukset avohuollossa ovat huomattavasti lisääntyneet ja lisääntyvät, kun avohuoltoa lisätään ja kehitetään.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei enää ole Suomen Kuntaliiton mukaan kaikin osin toimiva. Kehitysvammaisuutta ei oteta huomioon valtionosuuksien määrässä, vaikka alueelliset erot kehitysvammaisten määrässä suhteessa väestöön ovat merkittäviä. Jo parin vaikeasti vammaisen lapsen kohtuullinen kuntoutus ja opetus kaataa pienen kunnan budjetin. Suurimmat ongelmat ovat pienten väestötappiokuntien erikoispalveluissa.

Kasvavat kustannukset ja niiden vaikutus palvelujen käyttöön on nostanut esiin myös ajatuksen kustannusten tasaamisesta. Toisaalta on esitetty myös toivomuksia, että käytettäisiin ns. korvamerkittyä rahaa eli myönnettävät määrärahat sidottaisiin käyttökohteeseen. Kuntien kesken toteutettavalla tasauksella ei kuitenkaan voida lisätä käytettävissä olevia resursseja. Tällaisen tasausjärjestelmän (vrt. lastensuojelu) luominen tilanteessa, jossa palveluja pitäisi edelleen lisätä, ei tuota toivottua tulosta vaan pikemminkin syö rahaa asumisen ja työtoimintojen sekä muiden avopalvelujen kehittämisestä.

Erilliskysymyksenä on parin viime vuoden aikana noussut esille rikoksesta tuomitsematta jätetyn ja kehitysvammalaitokseen määrätyn henkilön hoidon aiheuttamat kustannukset, jotka kotikunta joutuu maksamaan (kehitysvammalain 40 §). Määrällisesti tapauksia on tähän saakka ollut vähän, mutta hoito sitäkin kalliimpaa kotikunnalle. Näyttää myös siltä, että kehitysvammaisuuden lisäksi asiakkaalla voi olla monimuotoisia ongelmia, joiden paras hoitopaikka kehitysvammahuollon yksikkö ei välttämättä ole. Näiden asiakkaiden hoidosta aiheutuvat kustannukset tulisi Suomen Kuntaliiton mielestä ehdottomasti siirtää valtion kannettavaksi.

Kehitysvammaiset henkilöt kunnan palvelujen käyttäjinä

Kehitysvammaisia henkilöitä on maassamme vajaat 30 000 (n. 0,5 % väestöstä). Näistä erityishuollon piirissä on n. 22 000. Kehitysvammaisten henkilöiden tarpeet ja palvelujen käyttö vaihtelevat suuresti. Osa selviytyy normaalipalveluiden avulla, osa taas vaatii jatkuvaa, ympärivuorokautista hoitoa ja huolenpitoa. Suurin osa kehitysvammaisista tarvitsee palvelujen hankkimiseen ja käyttämiseen apua. Kehitysvammaisista asuu suurin osa edelleen vanhempiensa tai omaistensa luona. Yhteiskunnan, ennen kaikkea kuntien, rooli on kuitenkin vuosi vuodelta kasvanut.

Suomen Kuntaliiton mukaan kehitysvammaiset saavat tarvitsemansa palvelut yleisesti ottaen joustavasti. Yleisten palvelujen käyttö on lisääntynyt nimenomaan alle kouluikäisten kohdalla. Kuitenkin vammaisten erityisryhmien, kuten autistien, aistivammaisten, syvästi kehitysvammaisten ja psyykkisesti sairaiden kehitysvammaisten, erityistarpeet asettavat kunnan usein vaikean tehtävän eteen.

Terveydenhoito ja päivähoito on koettu parhaiten järjestetyiksi. Kehitysvammaiset lapset ovat kunnan järjestämässä päivähoidossa ja käyttävät mm. lastenneuvoloiden palveluita. Kunnan koulutoimi vastaa kehitysvammaisten koululaisten opetuksen järjestämisestä. Useimmiten kehitysvammaisten opetus käytännössä järjestetään erityisryhmissä.

Suomen Kuntaliiton mukaan vapaa-ajan palveluissa, kuten nuorisotoimen palveluissa sekä kulttuuri- ja liikuntapalveluissa on parannettavaa kehitysvammaisten kannalta. Perus- ja jatko-opetuksen järjestämisessä on myös vaikeuksia, joita on pyritty ratkaisemaan mm. erityishuoltopiirien toiminnan laajentamisella ja kiinnittämällä huomiota ongelmaan ammatillisen koulutuksen kehittämistä käsitelleen työryhmän työn yhteydessä, joskin Suomen Kuntaliiton mukaan olemattomalla tuloksella. Selkokielisessä tiedottamisessa on edelleen kehitettävää.

Yleisiä palveluja koskevat oikeudet ja velvollisuudet, ml. palveluista perittävät asiakasmaksut, koskevat myös kehitysvammaisia kuntalaisia. Sen sijaan erityishuolto ja siihen liittyvät kuljetukset ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaan pääosin maksuttomia. Vain ylläpidosta voidaan periä maksu lukuun ottamatta alle 16-vuotiaalle annettavaa osittaista ylläpitoa.

Kehitysvammapalvelut kunnissa

Valtiontilintarkastajille osoitetuista kuntien muistioista käy ilmi, että kehitysvammaisten henkilöiden palvelut määritellään henkilökohtaisissa kuntoutus- ja palvelusuunnitelmissa, jotka laaditaan yhdessä asiakkaan kanssa, mikäli mahdollista, ja omaisten sekä asiantuntijoiden kanssa. Asenteet kehitysvammaisia ihmisiä kohtaan ovat muuttuneet myönteisemmiksi, vaikka jonkinasteista varautuneisuutta onkin havaittavissa. Kehitysvammapalveluiden tulevaisuuden kehitys nähdään paitsi haasteellisena myös hyvänä ja myönteisenä.

Oulun kaupunki

Oulussa kehitysvammaiset käyttävät kunnan palveluita kuten muutkin kuntalaiset, esim. terveyskeskus- ja päivähoitopalveluita. Normaalipalveluista ongelmallista on mielenterveystyön palvelujen saanti. Kehitysvammaisilla henkilöillä on melko usein psyyken ongelmia ja heidän on vaikeata saada tähän tarpeeseensa palveluita mielenterveystoimistosta.

Laitoshoitoa korvaavien palvelujen tarvetta on erityisesti raskainta ja vaativinta hoitoa tarvitsevien kehitysvammaisten kohdalla. Näitä ovat esim. vaikeasti vammaiset, liikuntavammaiset ja käyttäytymishäiriöiset. Laitoshoitoa korvaavien palvelujen tarve on kasvanut ja kasvaa edelleen. Laitoshoidon lisäksi on järjestetty runsaasti ympärivuorokautista hoitoa kunnan omissa asumisyksiköissä sekä ostopalveluna.

Pitkäaikaisen hoidon paikkoja on järjestetty lähes siinä laajuudessa, kuin asiakastarve edellyttää. Tilapäisen laitoshoidon ja sitä korvaavien tilapäishoidon hoitopaikkojen tarve sitä vastoin on huomattavasti suurempi, kuin palvelua on pystytty tarjoamaan. Tämän tarpeen voidaan olettaa edelleen kasvavan etenkin kehitysvammaisten lasten osalta. Esimerkiksi omaishoidontukeen liittyvät lakisääteiset hoitajan kaksi vapaapäivää kuukaudessa nostavat palvelujen järjestämisen tarvetta.

Oulun kaupungin vammaispalveluyksikkö on järjestänyt alle kouluikäisille kehitysvammaisille lapsille mahdollisuuden saada avohuollon ohjaajan palveluita (3 työntekijää). Avohuollon ohjaajat tukevat perheitä vanhemmuudessa sekä auttavat heitä kehitysvammaista lasta koskevissa kasvatukseen ja kuntoutukseen liittyvissä kysymyksissä.

Kunta järjestää mahdollisuuksien mukaan tilapäishoitoa kehitysvammaisille henkilöille. Lisäksi koululaisille järjestetään ilta- ja aamupäivähoitoa. Aikuisille kehitysvammaisille järjestetään päivätoimintaa, työtoimintaa ja avotyötoimintaa sekä kuljetukset kotoa päivä- tai työtoimintayksikköön arkipäivisin.

Iäkkäiden vanhempien luona asuu n. 60 kehitysvammaista. Tukipalveluina heillä on työtoiminta, avotyö ja tilapäishoito.

Kehitysvammahuollon tulevaisuuden näkymistä Oulun kaupunki toteaa, että vanhemmat tarvitsevat yhä enemmän konkreettisia tukitoimia selviytyäkseen arjesta kehitysvammaisen lapsensa kanssa. Vanhemmat toivovat nuoren kehitysvammaisen siirtyvän yhteiskunnan asumispalvelujen piiriin yhä aikaisemmin. Asumispalveluita sekä työtoimintapalveluita tullaan tarvitsemaan yhä enemmän erilaisille kehitysvammaisryhmille. Haasteena on yleisesti asiakasmäärän kasvu, asiakkaiden tarpeiden ja vaatimustason nousu sekä erityisalueena lievästi kehitysvammaisten monimuotoisiin ongelmiin vastaaminen.

Kuopion kaupunki

Kuopiossa on kehitysvammaisia henkilöitä n. 450, joista palvelujen piirissä on n. 400.

Kuopion järjestämät erityispalvelut ovat erityisneuvolan hoito ja tutkimus, päivähoito alle kouluikäisille, iltapäivähoito, päivähoito ja -toiminta aikuisille, työtoiminta, ohjatut ja autetut asumispalvelut, laitoshoito ja tilapäishoito.

Kehitysvammaisten lasten päivähoito järjestetään mahdollisuuksien mukaan normaalina päivähoitona. Osalle järjestetään erityispäivähoitoa joko erillisissä ryhmissä tai yksilöllisesti kotona. Kuntoutus- ja tukipalveluissa käytetään kaikkia tarvittavia palvelun tarjoajia, puheterapiaa, fysioterapiaa, toimintaterapiaa ja Portaat-varhaiskasvatusohjelmaa. Resurssien niukkuus vaikuttaa siihen, ettei yksilöllistä päivittäistä tai viikoittaista ohjausta ja neuvontaa voida antaa perheille säännöllisesti.

Laitoshoitoa tarjoaa Vaalijalan kuntayhtymä. Helmikuussa 2003 sen osastoilla oli 32 kuopiolaista kehitysvammaista. Määrä on vähenemässä, sillä korvaavat autetun asumisen yksiköt vähentävät perinteisen laitoshoidon tarvetta. Lyhytkestoisia tutkimus- ja hoitojaksoja kuitenkin tarvitaan. Lasten ja nuorten vaikeavammaisten 6—8-paikkainen osasto täydentäisi ja kattaisi puuttuvan tarpeen kehitysvammahuollossa.

Yli 65-vuotiaiden vanhempien kanssa asuu 31 kehitysvammaista ja yli 70-vuotiaiden luona 24 kehitysvammaista henkilöä. Kotona asuville järjestetään päivätoimintapalvelut. Iäkkäiden vanhempien kanssa asuville järjestetään tilapäishoitoa tarvittaessa, ja myös yhteistyö kotipalvelun kanssa on tärkeä.

Kuopion kehitysvammahuollon menot olivat v. 2002 6,4 milj. €. Suurin osa, 4,3 milj. €, koostui ostopalveluista, joita olivat laitoshoito ja asumispalvelut. Suurin osa yli 16-vuotiaista kehitysvammaisista on eläkkeellä, mikä merkitsee huomattavaa menoerää eläkkeissä.

Kehitysvammaisten määrä lisääntyy Kuopiossa 3—5 kehitysvammaisella henkilöllä vuosittain. Tulevaisuudessa laitospaikat vähenevät ja palvelut järjestetään omassa kunnassa. Varhainen kuntoutus, tarvittava tilapäishoito ja helposti saatavilla oleva tutkimus ja vaikeasti hoidettavien kehitysvammaisten hoitopaikka tulevat olemaan haaste Kuopion kehitysvammahuollolle.

Rautavaaran kunta

Kunnan kehitysvammahuollon palvelujen käyttäjiä oli v. 2002 yhteensä 34. Kehitysvammaiset lapset ovat kunnallisen päivähoidon piirissä ja saavat myös päivähoitoa kuntouttavana palveluna. Päivähoidossa on käytetty Portaat-varhaiskasvatusohjelmaa ja muita kuntouttavia ohjelmia. Kunnassa on järjestetty lapsille fysioterapeutin palveluja sekä puhe- ja toimintaterapiaa tarvittaessa. Erityishuoltopiiri vastaa muista kuntoutus- ja tukipalveluista.

Kunta järjestää päivätoimintaa työ- ja toimintakeskuksessa. Palvelujen tarjonta vastaa kysyntää muiden osalta, mutta nuorille suunnatuissa palveluissa on puutteita. Palveluasumista kunta tarjoaa riittävästi. Iäkkäiden vanhempien luona asuu kaksi kehitysvammaista.

Kehitysvammaisuuden toteaminen tapahtuu yhteistyössä KYSin ja Vaalijalan kuntayhtymän Pohjois-Savon poliklinikan sekä Kuntoutuskeskuksen kanssa. Vanhempaa tukevat kotihuollonohjaaja, sosiaalityöntekijä, neuvola sekä Vaalijalan kuntayhtymän Pohjois-Savon poliklinikka.

Kehitysvammahuollon tulevaisuuden näkymät ovat kunnan mukaan hyvät ja myönteiset.

Turun kaupunki

Turun kaupungin kehitysvammahuolto on kymmenen viime vuoden aikana käynyt läpi rakenteellisen ja hallinnollisen muutosprosessin. Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymältä on siirretty kaupungin omaksi toiminnaksi perhehoito, neuvolatoiminta, kolme ohjattua asuntolaa, päivä- ja työkeskustoiminta sekä lyhytaikaishoito. Järjestämällä palvelut kaupungin omana toimintana on haluttu mm. poistaa päällekkäisyyksiä suunnittelussa, toiminnassa ja palveluissa, keventää byrokratiaa ja palvelurakenteita ja ottaa turkulaisten kehitysvammaisten asiakkaiden palvelutarpeita entistä paremmin huomioon osana kunnan palvelukokonaisuutta. Palvelujen siirtäminen kunnan toiminnaksi on myös lisännyt kehitysvammaisten henkilöiden pääsyä ns. normaalipalveluiden piiriin ja näin edesauttanut integrointia.

Turussa lasten ja nuorten erityisneuvola on terveydenhuollon erikoissairaanhoidon yksikkö. Erityisneuvolassa toimii moniammatillinen tiimi. Lasten ja nuorten palvelutarpeet määritellään kuntoutussuunnitelman laatimisen yhteydessä. Lasten parissa tehtävä sosiaalityö ja perheitä tukeva toiminta on hajaantunut monille eri tahoille, kuten aikuisten erityisneuvolaan, vammaispalvelutoimistoon, kasvatus- ja perheneuvolaan ja avopalveluun.

Aikuisten erityisneuvola toimii Turun kaupungin sosiaalikeskuksen alaisuudessa. Toiminnan lähtökohtana on, että kehitysvammainen ja hänen perheensä saavat tarvitsemansa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut kokonaisvaltaisesti yhdestä yksiköstä. Neuvolassa tehtävät tutkimukset käsittävät lääketieteelliset, psykologiset ja sosiaaliset selvitykset. Tutkimusten perusteella laaditaan kehitysvammaisille aikuisille kuntoutus- ja palvelusuunnitelma. Aikuisten erityisneuvolan työntekijät ohjaavat asiakkaat suunnitelman mukaisesti palvelujen piiriin.

Turku hankkii kehitysvammaisille laitospalveluja Varsinais-Suomen erityishuoltopiiriltä, Kårkulla Samkommunilta sekä yksittäistapauksissa muilta palvelujen tuottajilta. Pysyväisluonteisessa laitoshoidossa on n. 130 henkeä. Laitoshoitoa käytetään lisäksi lasten ja aikuisten kehitysvammaisten lyhytaikaishoitoon silloin, kun ei ole muita erityishoitoa tarjoavia vaihtoehtoja.

Vaikka tavoitteena on ollut vähentää laitospaikkoja, Turku ei ole pystynyt vähentämään laitoshuollon käyttöä merkittävästi. Tähän ovat vaikuttaneet mm. seuraavat seikat:

— Asumispalveluasiakkaiden määrä kasvaa edelleen. Uusiin asumisyksiköihin sijoitetaan ensisijaisesti vanhempiensa luota muuttavia nuoria ja aikuisia.

— Laitoshoidossa olevat asukkaat tarvitsevat paljon hoitoa, ohjausta ja valvontaa, eikä avohuollon toimenpiteillä ole voitu turvata riittäviä palveluja.

— Pitkään laitoshoidossa asuneet kokevat asumismuotonsa turvalliseksi, ja omaiset toivovat turvallisen tutun hoitomuodon jatkuvan.

Turussa n. 150 aikuista kehitysvammaista asuu vanhempiensa luona. Yli 50 kehitysvammaisen hoidosta ja huolenpidosta vastaa yli 65-vuotias vanhempi. Iäkkäiden vanhempiensa luona asuvista n. 20 % tarvitsee erittäin paljon hoitoa ja apua, ja yli 30 %:lla heistä on hoitoon ja avuntarpeeseen

vaikuttava lisävamma tai sairaus. Suurin osa kotona asuvista kehitysvammaisista osallistuu kaupungin järjestämään työ- tai päivätoimintaan oman palvelusuunnitelmansa mukaisesti. Osa käyttää lyhytaikaishoitoa esim. lomien aikana ja viikonloppuisin. Lisäksi paljon hoitoa tarvitsevien kehitysvammaisten omaisille maksetaan omaishoidontukea.

Normaalisuusperiaatteen mukaan kehitysvammaisilla on muiden kuntalaisten tapaan oikeus käyttää kunnan järjestämiä muita palveluja, esim. kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluja. Tarkoituksena on, että kehitysvammaisten vapaa-aikaan liittyvien palvelujen ensisijainen järjestäjä on muu kuin sosiaalihuolto. Yhteistyön kautta on pyritty lisäämään kehitysvammaisten mahdollisuuksia saada vapaa-ajan palveluja ao. hallintokunnilta, ja samalla on lisätty tiedottamista.

Kehitysvammaisten palvelujen (laitoshoito, perhehoito, asumispalvelut, työ- ja päivätoiminta, lyhytaikaishoito, neuvolatoiminta) kokonaismenot olivat Turussa v. 2002 yhteensä. 12,78 milj. €.

Menot jakaantuivat seuraavasti:

— laitoshoito (sekä pysyväis- että tilapäishoito) 48 %

— asumispalvelut 31 %

— työ- ja päivätoiminta 18 %

— muut palvelut (neuvola, perhehoito) 3 %.

Erityishuoltolain tarkoittamia palveluja hankitaan kuntayhtymiltä silloin, kun asiakas tarvitsee erityistason hoitoa ja kuntoutusta.

Mahdollisuutta saada henkilökohtainen avustaja kehitysvammaiselle nuorelle tai aikuiselle on jonkin verran tiedusteltu. Turun kaupunki ei kuitenkaan pidä tarkoituksenmukaisena nykyjärjestelmää, jossa kehitysvammainen itse toimisi työnantajana. Jatkossa tulisikin selvittää, miten avustajajärjestelmää voidaan kehittää paremmin vastaamaan kehitysvammaisen henkilön tarpeita.

Uudenkaupungin kaupunki

Kehitysvammaisia henkilöitä on Uudessakaupungissa yhteensä n. 70. Vammaispalvelulain mukaiset kunnan järjestämisvelvollisuuden piirin kuuluvat palvelut koskevat myös kehitysvammaisia. Määrärahasidonnaisia palveluja ei juurikaan pystytä tarjoamaan.

Asenteita on voitu muuttaa myönteiseen suuntaan mm. sijoittamalla muutamia kehitysvammaisia avosuojatyöhön kaupungin organisaatioon.

Kehitysvammaisten palvelutarpeen määrittelevät asiakkaan tai hänen omaisensa lisäksi vammaispalveluohjaaja yhdessä moniammatillisen työryhmän kanssa. Kaupungissa toimivassa omassa kehitysvammaneuvolassa laaditaan jokaiselle asiakkaalle hänen tarvitsemansa palvelu- ja hoitosuunnitelma.

Kaupungissa toimii yksityisen palveluntuottajan ylläpitämä Salmen kartanon kehitysvammaisten palveluasunto sekä 4 hengen ryhmäasunto, joihin kaupungilla on ostopalvelusopimus. Lisäksi kaupungille on erityishuoltopiiriltä siirtynyt 30-paikkainen Pajalan kehitysvammaisten työ- ja päivätoimintakeskus, joka vastaa tämänhetkistä tarvetta.

Uudenkaupungin mielestä kehitysvammaisten palveluissa voisi myös olla käytössä erikoissairaanhoidon kaltainen kalliin hoidon tasausmaksujärjestelmä.

Kehitysvammaisen lapsen syntyessä kaupunki tarjoaa kotihoidon ohjaajan palveluja perheen tukemiseksi ja sopeutumisvalmennuksen järjestämiseksi. Lasten kuntoutus- ja tukipalvelut järjestetään kuntoutussuunnitelman mukaisesti. Päivähoito järjestetään integroituna normaaliin päivähoitoon ja päivätoiminta tai viriketoiminta Pajalan toimintakeskuksessa.

Iäkkäiden vanhempien luona asuvia kehitysvammaisia on 16, ja heidän palvelunsa on järjestetty pääsääntöisesti Pajalan toimintakeskuksessa ja tilapäisasuminen Salmen kartanossa.

Kehitysvammahuollossa joudutaan lisäämään pienimuotoisia palveluasumisyksiköitä sekä monipuolisempaa työtoimintaa. Ammatillinen koulutus kattaa lähes kysynnän, joten mielekäs työ tulee entistä tärkeämmäksi koulutuksen jälkeen. Lisäksi koulutuksen ja työelämän yhteensovittaminen on myös kehitysvammaisille tarpeellinen tulevaisuuden kehittämisalue.

Erityishuoltopiirien merkitys

Yhteiskunnan kehitys on viime vuosikymmenen aikana johtanut erityishuoltopiirien keskinäiseen erilaistumiseen. Osa piireistä on lähinnä hallinnollisia yksikköjä, osa piireistä tuottaa perinteisiä kehitysvammapalveluja ja osa on laajentanut toimintaansa myös muihin vammaispalveluihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Suomen Kuntaliitto korostaa valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä, että lähes koko maassa tarvitaan kunta- ja seutukuntarajat ylittävää yhteistyötä kehitysvammapalvelujen järjestämisessä. Vammaisalan erityisosaamisen säilyttäminen ja kehittäminen eivät onnistu kattavasti ilman kuntien yhteistoimintaa. Kuntaliiton mukaan erityishuoltopiirit ovat edelleen tämän yhteistoiminnan käyttökelpoinen väline. Erityishuoltopiirit ovat tarpeellisia mm. alueellisina asiantuntijaeliminä, kalliiden ja harvoin tarvittavien erityispalvelujen tuottajina

sekä alueellisten ja seudullisten palvelujen koordinoijina. Erityishuoltopiirit ovat turvanneet taitotiedon ja osaamisen ympäri maata. Kuntayhtymät ovat myös voineet erikoistua pienten vammaisryhmien erityispalveluihin, joihin yksittäisillä kunnilla ei ole resursseja.

Vaalijalan kuntayhtymän mukaan Savossa erityishuoltopiirin merkitys on vähentynyt palvelujen määrällä mitattuna, mutta laadulla ja kehittämistyöllä mitattuna sen merkitys on kasvanut. Vaalijalan kuntoutuskeskuksen (entinen keskuslaitos) erityispalveluilla on käyttäjiä myös Savon kuntien ulkopuolella. Vuonna 2002 kuntoutuskeskus antoi lähes 800 lyhytaikaista kuntoutusjaksoa. Kuntoutuskeskuksen paikkaluku (n. 250) on alentunut sosiaali- ja terveysministeriön asettamalle rakennemuutoksen tavoitetasolle. Laitoshoidon lopettamiselle kokonaan ei Vaalijalan kuntayhtymän mukaan ole toiminnan eikä talouden kannalta perusteita.

Myös Varsinais-Suomen erityishuoltopiiri korostaa erityishuoltopiirin kehittymistä alan palvelevaksi resurssikeskukseksi. Erityishuoltopiireissä on sen mukaan pitkät moniammatilliset perinteet, ja ne tarjoavat palveluja aina silloin, kun kotikunnan ei ole taloudellisesti tai toiminnallisesti järkevää järjestää niitä.

Pohjois-Pohjanmaan erityishuoltopiirin kuntayhtymän mukaan erityishuoltopiireistä on muodostunut eräänlainen palvelujärjestelmän perälauta, joka turvaa palvelujen saamisen silloin, kun sitä ei muualta saada. Kunnilla on mahdollisuus järjestää palvelut haluamallaan tavalla, eikä niiden tarvitse käyttää erityishuoltopiirin kuntayhtymien palveluja. Pohjois-Pohjanmaalla erityishuoltopiirin kuntayhtymä tukee kuntien toimintaa ja antaa kunnille turvan vaikeissa tapauksissa.

Oulun kaupungin mukaan erityishuoltopiirin merkitys ilmenee erityisosaamisena (tutkimuspalvelut, eri ammattiryhmien palvelut kuten lääkäri, psykologi jne.) kehitysvammaisuutta koskevissa asioissa.

Kuopiossa erityshuoltopiirin merkitys on pienentynyt huomattavasti. Kuopio tekee lainmukaiset erityishuoltopiirin tehtävät omin voimavaroin. Erityishuoltopiiri on kehittynyt kehitysvammahuollon osaamiskeskukseksi. Kuopio tarvitsee keskitettyä osaamista vaikeitten asiakkaiden kohdalla, mutta Kuopion mukaan siihen ei kuitenkaan tarvita välttämättä erityishuoltopiiriä. Erityishuoltopiirin ja sairaanhoitopiirin yhdistäminen olisi Kuopion kaupungin mielestä hyvä ratkaisu. Näin kehitysvammaiset henkilöt saisivat tarvittavat hoitoon liittyvät palvelut yhdestä yksiköstä.

Rautavaaran kunnan mukaan erityishuoltopiiri on kunnalle edelleen tärkeä. Erityishuoltopiirin palveluja käytetään esim. kehitysvammaisuuden diagnosoinnissa, vanhempien tukemisessa sekä kuntoutus- ja tukipalveluissa.

Turkulaisten kehitysvammaisten palvelut on keskitetty kunnan omaksi toiminnaksi. Tällä tavalla heidän palvelutarpeensa voidaan ottaa paremmin huomioon kaupungin omissa suunnitelmissa. Vammaisuuden diagnosointi tapahtuu esim. lasten ja nuorten erityisneuvolassa, joka on terveydenhuollon erikoissairaanhoidon yksikkö.

Uusikaupunki toteaa, että erityishuoltopiirin merkitys sille on kymmenen viime vuoden aikana merkittävästi vähentynyt. Erityishuoltopiirin tehtäväksi on jäänyt pääasiassa raskaan laitoshoidon tarjoaminen sekä koulutuksen ja konsultaatioavun järjestäminen.

Kehitysvammaliiton näkemyksen mukaan alueille tai kunnille olisi annettava mahdollisuus harkita, miten ne järjestävät yhteistyönsä. Erityishuoltopiirien olemassaoloa ei tule sulkea pois. Joka tapauksessa erityisosaaminen pitäisi turvata jossakin rakenteessa, jota voitaisiin käyttää muussakin kuin kehitysvammapalveluissa.

Förbundet De Utvecklingsstördas Väl rf (FDUV) toteaa selvityksessään valtiontilintarkastajille, että valtionosuusuudistuksen myötä päätöksenteko siirtyi lähemmäksi kuntalaisia ja kehitysvammahuollon asioissa lähemmäksi kehitysvammaisia ja heidän perheitään. Ongelmana FDUV pitää sitä, että samalla ei tehty päätöstä erityishuoltopiirien lakkauttamisesta. Kahden kehitysvammahuollon organisaation ylläpitäminen johtaa monimutkaisiin hallinnollisiin ongelmiin sekä kalliisiin ja laadullisesti huonompiin palveluratkaisuihin. Kuntayhtymien keskitetty palvelujärjestelmä, lähinnä laitoshoito, tulisi FDUV:n mielestä lain nojalla ja suunnitelmallisesti lakkauttaa ja siirtää kuntiin.

Erityishuoltolain tarpeellisuus nykyään

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta oli Suomen Kuntaliiton mukaan erittäin tarpeellinen silloin, kun se säädettiin, ja edelleenkin se on turvannut kehitysvammaisten palvelut. Erityishuoltolaki vaatii uudistamista, ja siinä yhteydessä keskeinen kysymys on, turvaako erityislaki parhaiten kehitysvammaisille palvelut vai voitaisiinko kehitysvammaisten palvelut liittää vammaispalvelulakiin tai sosiaalihuoltolakiin. Laki ei nykyisellään määritä kunnan ja erityishuoltopiirin kuntayhtymän työnjakoa ja keskinäistä päätösvaltaa yksilöä koskevissa asioissa. Palvelujen järjestämistavasta voi tulla erimielisyyksiä. Suomen Kuntaliiton mie-

lestä erityishuoltolakia pitäisi kuitenkin päivittää tältäkin osin.

Erityishuoltolain keskeisiä, tarpeellisiksi koettuja sisältöjä ovat Kuntaliiton mukaan edelleen:

— palvelun ja palvelun saamiseksi välttämättömien kuljetusten maksuttomuus, jota ilman palvelujen käyttö olisi monelle kehitysvammaiselle mahdotonta pienten eläketulojen vuoksi

— lain 2 §:n mukaisista palveluista suurin osa on edelleen ajankohtaisia, osa vaatii ajantasaistamista

— erityishuoltopiirien toiminta alueellisen jatkuvan, pitkäjännitteisen yhteistyön mahdollistajina alallaan.

Oulun kaupunki järjestää kehitysvammaisten palvelut pääosin kehitysvammaisten erityishuoltolain puitteissa. Kaupungin mukaan laki turvaa varsin hyvin palvelut kehitysvammaisille asiakkaille. Samoin Kuopion kaupungin vastauksessa valtiontilintarkastajille todetaan, että kehitysvammaisten henkilöiden palvelut on pääsääntöisesti toteutettu erityishuoltolain puitteissa. Vammaispalvelulain mukaan on myönnetty mm. kuljetukset, tulkkipalvelu, henkilökohtaiset avustajat ja asunnon muutostyöt. Kuopion kaupungin lausunnon mukaan vammaispalvelulaki tukee hyvin erityishuoltolakia. Erityishuoltolaki on tarpeellinen, koska sen avulla taataan riittävät palvelut kehitysvammaisille henkilöille. Monen eri lain käyttäminen ja soveltaminen hankaloittaa ajoittain asioiden hoitamista, joten Kuopion kaupungin mukaan lakien yhdistäminen ja selkeyttäminen olisi tarpeellista.

Rautavaaran kunta pitää erityishuoltolakia edelleen tarpeellisena. Erityishuoltopiirin ja sairaanhoitopiirin yhteistyötä tarvitaan ja sitä pitää kunnan mukaan kehittää.

Turussa palvelujen järjestämisen keskeinen lähtökohta on, että kunta toteuttaa kehitysvammaisille tarkoitettuja palveluja päivähoitolain, sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain mukaisesti. Käytännön toiminnassa on ilmennyt joitain ongelmia. Yleisten palvelujen ensisijaisuus ei toteudu esim. terveydenhuollossa ja mielenterveyshuollossa, kun vastuu palvelujen järjestämisestä halutaan siirtää erityishuollolle. Eri vammaisryhmien välille syntyy eriarvoisuutta sovellettaessa asiakasmaksulain ja erityishuollosta annetun lain säädöksiä. Nykyinen eriytetty lainsäädäntö heikentää Turun kaupungin mukaan myös yleisten palvelujen kehittämistä.

Uudenkaupungin kaupunki pitää erityishuoltopiirien ja sairaanhoitopiirien tiiviimpää yhteistyötä tai näiden hallinnon yhdistämistä perusteltuna, kunhan huolehditaan siitä, että kehitysvammaisten hoito ei muodostu liian lääketieteelliseksi.

Järjestöjen näkemykset

Kehitysvammaliiton mukaan on tarkoin pohdittava, turvaako erityislaki parhaiten palvelut kehitysvammaisille henkilöille vai voitaisiinko ne liittää vammaispalvelulakiin tai sosiaalihuoltolakiin. Liiton mukaan tavoitteena tulee olla moniammatillinen palvelutarpeen arviointi yhdessä asianomaisen ja kotikunnan kanssa ja nimenomaan yleisten palvelujen ensisijaisuus. Jos erityishuoltopiirejä pidetään edelleen tarpeellisina, ne voitaisiin Kehitysvammaliiton mukaan siirtää esim. sosiaalihuoltolakiin.

Kehitysvammaisten Tukiliitto katsoo, että kehitysvammahuollon hallinnon uudistamiseen ja työnjakoon on vaikea ottaa kantaa vaiheessa, jossa esim. sosiaalialan osaamiskeskukset ovat vasta kehittymässä eivätkä ole esittäneet omaa näkemystään kehitysvammahuollon erityisosaamisen tarpeesta ja paikasta. Kehitysvammaisten Tukiliitto esittää seuraavan luonnoksen yhdeksi työnjaon toimintamalliksi:

Erityishuoltopiirien sosiaalipalvelut (asuminen, sosiaalityö, työ- ja päivätoiminta, kuntoutusohjaus) tulee siirtää kuntien ja niiden muodostamien seudullisten yhteenliittymien vastuulle. Kuntayhtymien lääkäri- ja kuntoutusneuvolapalvelut voitaisiin liittää keskussairaaloiden yhteyteen, joihin ne temaattisesti sopisivat. Jatkuvaa ja raskasta lääketieteellistä hoitoa tarvitsevat asiakkaat olisivat keskussairaaloiden asiakkaita. Tiettyjen erityisosaamista ja -resursseja vaativien palvelujen tuotanto voisi olla pääasiassa säätiöiden vastuulla (esim. kehitysvammaiset mielenterveysasiakkaat ja kehitysvammaiset alkoholistit, käyttäytymishäiriöiset henkilöt). Näiden palveluiden tuotannon koordinointi ja rahoitus olisivat sosiaalialan osaamiskeskuksien vastuulla.

Mainittu työnjako tekisi tarpeettomaksi kuntien erityishuoltopiiriin kuulumisen, samoin kävisi erilliselle kehitysvammalaille, jonka tietyt kohdat tulee liittää yhteiseen vammaispalvelulakiin turvaamaan kohderyhmän erityisyyden takia tarvittavia subjektiivisia oikeuksia. Hallinnon ja työnjaon uudistuksella voidaan olemassa olevia voimavaroja kohdentaa uudelleen, mutta kehitysvammahuollon epäkohtien poistamiseksi tarvitaan Kehitysvammaisten Tukiliiton mukaan lisää taloudellisia voimavaroja.

FDUV rf:n näkemyksen mukaan laki kehitysvammaisten erityishuollosta tulisi lakkauttaa ja uudistaa vammaispalvelulakia siten, että se ottaisi enemmän huomioon kehitysvammaisten henkilökohtaiset tarpeet ja takaisi heille palveluja, jotka tukevat omaehtoista elämää. Yksi keskeinen muutos olisi henkilökohtainen avustaja -palvelun kehittäminen. Toinen vammaispalvelulain muutos liit-

tyisi tilapäishoidon kehittämiseen perheiden tueksi ja sen takaaminen laissa. Tilapäishoitoa tulisi taata pienissä yksiköissä omassa kunnassa tai kuntien yhteistyönä.

Pakon käyttö kehitysvammahuollossa

Erityishuoltolaki sisältää säännöksiä, joita ei ole muussa lainsäädännössä, kuten monet oikeusturvaan keskeisesti vaikuttavat kysymykset: tahdonvastaisen erityishuollon antaminen ja pakkotoimenpiteet. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kiireinen ja periaatteellisesti merkittävä kehitysvammaisten henkilöiden kohteluun liittyvä muutos on pakon käytön rajaaminen ja täsmentäminen lainsäädännössä.

Pakon käyttöä hoidon aikana sääntelee vain hyvin yleispiirteinen säännös, jossa pakon muotoja ei ole eritelty. Lain 42 §:n mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan kohdistaa pakkoa vain siinä määrin, kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus vaatii. Hoidon aikana käytettävää pakkoa ei ole nimenomaisesti rajattu koskemaan vain tahdonvastaista hoitoa. Pakotteiden ja rajoitusten käyttäminen on säännöksen nojalla katsottu mahdolliseksi myös vapaaehtoisuuteen perustuvassa avo- ja laitoshoidossa.

Käytännössä päätöksiä vastoin tahtoa erityishuoltoon määräämisestä tehdään harvoin. Arviolta noin kymmenen henkilöä oli tahdosta riippumattomassa hoidossa v. 2001. Pakkoa kohdistetaan keskuslaitoksissa myös muihin kuin hoitoon määrättyihin henkilöihin. Käytännössä pakkotoimenpiteitä saatetaan käyttää myös avohuollossa esim. asumispalveluissa. Niin laitos- kuin avohuollossa esiintyy myös monia tilanteita, joissa on vaikea suoralta kädeltä sanoa, onko kyse pakon käytöstä perusoikeusrajoituksen merkityksessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Leena M. Matikka laati selvityksen pakon ja rajoitusten käyttöä koskevista ohjeista kehitysvammapiireissä (Helsinki 31.8.2000). Selvityksen mukaan erityishuoltopiirien ohjeet pakkotoimenpiteiden käytöstä olivat vuosilta 1986—99. Osassa erityishuoltopiirejä ohjeiden uudistaminen oli meneillään. Uusimmissa ohjeissa pakkotoimenpide-käsite oli muutettu suojaamis- ja turvatoimenpiteeksi. Monien toimenpiteiden tarkoitus oli suojata asiakasta itseään. Kaikkiin ohjeisiin oli sisällytetty pakkotoimenpiteiden kirjaamismenettely. Yleensä ohjeet koskivat sekä laitos- että avohuoltoa. Ohjeiden mukaan päätösvalta toimenpiteistä oli lääkärillä tai tilannekohtaisesti sairaanhoitajalla.

Erityishuoltopiirit ilmoittivat käyttäneensä v. 1996 seuraavia pakkotoimenpiteitä: eristäminen, eristäminen omaan huoneeseen, hoitopaidan käyttö, sitominen, kiinnipitäminen, pakkolääkitys, osastosiirto vastoin tahtoa sekä eräät muut pakkotoimenpiteet. Asiakkaita, joihin pakkotoimenpiteitä oli kohdistettu, oli yhteensä n. 300. Pakkotoimenpiteiden kohteena olleita suhteessa hoitopaikkojen määrään oli n. 13 %. Yhden erityishuoltopiirin tiedot puuttuivat yhteenvedosta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti pakon käyttöä kehitysvammaisten erityishuollon keskuslaitoksissa koskevassa päätöksessään (16.12.1996, Dnro 121/2/95) valtioneuvostolle, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 42 §:n säännöstä täsmennetään niin, että pakon käyttöä koskeva päätöksenteko, pakkotoimenpiteiden sisältö ja laajuus sekä tarkkarajaiset perusteet käyvät ilmi laista.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2001:33 sisältää selvityshenkilöraportin Perusteltuja rajoituksia vai huonoa kohtelua — selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon pakotteista. Raportissa on ehdotukset myös kehitysvammahuollon pakotteiden uudistamislinjoista ja toimintakäytäntöjen uudistamisesta. Muistiota varten pyydetyissä lausunnoissa pidetään kehitysvammahuoltoa koskevien säännösten uudistamista tärkeänä ja kiirehditään ehdotusten jatkovalmistelua. Ehdotusten jatkovalmistelu on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriössä tammikuussa 2003.

Kehitysvammahuolto muissa Pohjoismaissa

Ruotsi

Vuonna 1993 toteutettiin merkittävä vammaishuollon uudistus, kun uusi vammaispalvelulaki hyväksyttiin. Samalla kehitysvammalaki kumottiin, viimeiset laitokset lakkautettiin ja säännökset kehitysvammaisten tarvitsemista palveluista siirrettiin vammaispalvelulakiin. Laissa säädetään niistä palveluista, joista kunnat ovat järjestämisvastuussa. Lain kohderyhmiä ovat henkilöt, joilla on kehitysvamma, autismi tai aivovamma, sekä henkilöt, joilla on fyysinen tai psyykkinen toimintaeste. Kaikille vammaisille tarkoitettuja palveluja ovat esim. ohjaus ja henkilökohtainen tuki, perhehoito, henkilökohtainen avustaja, lyhytaikainen hoito ja tuettu asuminen. Kehitysvammaisille on erikseen säädetty oikeus päivittäiseen toimintaan. Uudistus toi uuden korvausjärjestelmän henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseksi. Mikäli avustustarve ylittää 20 viikkotuntia, sairaskassat ovat velvollisia kustantamaan ja järjestämään avustajapalvelun.

Vammaispalvelulain mukaisten palvelujen saatavuudessa on suuria eroja maan eri osissa. Kustannukset vaihtelevat kuntien välillä esim. sen mu-

kaan, onko kunnassa ollut kehitysvammalaitos. Vuonna 1999 perustettiin työryhmä, joka esitti kuntien välisen tasausjärjestelmän käyttöönottoa. Vuonna 2000 hallitus antoi lakiehdotuksen, jonka mukaan kunnille, joille aiheutuu erityisen korkeita kustannuksia vammaispalvelulain toteuttamisesta, annetaan erityistä valtionapua. Vammaispalvelulain toteuttamista pyritään myös parantamaan lakiehdotuksella, joka antaa toiselle kunnalle mahdollisuuden sopimusteitse kustantaa vammaispalvelulain mukaisia palveluja toiseen kuntaan tilanteessa, jossa vammainen henkilö on muuttanut kunnasta toiseen. Hallitus on myös esittänyt kohdennettuja määrärahoja tietoteknologian kehittämiseen vammaisille, osaamisen tukemiseen, autotuen kehittämiseen ja henkilökohtainen avustaja järjestelmän laajentamiseen psyykkisesti vammaisille.

Valtiopäivät hyväksyi v. 2000 vammaispolitiikan kansallisen toimintasuunnitelman Potilaasta kansalaiseksi. Vammaisnäkökohtien läpäiseminen yhteiskunnan kaikilla alueilla, esteettömän yhteiskunnan luominen ja vammaisia koskevan kohtelun parantaminen olivat päälinjaukset tulevaisuudelle. Toimintasuunnitelman pohjalta Bengt Lindqvist laati vammaisten kohtelua koskevan selvityksen. Kuntien tulisi noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja järjestää vammaisille niitä palveluja, joihin heillä on tarve ja oikeus. Asenneilmapiirin parantamiseksi tarvitaan valtakunnallisia toimia. Ruotsissa toimii myös vammaisasiamieselin, jonka tehtävänä on edistää vammaisten tasa-arvoa, vammaisten kohtelua ja julkisten palvelujen saatavuutta sekä esteettömyyttä.

Norja

Norjassa toteutettiin mittava kehitysvammahuollon uudistus v.1991—95. Uudistuksen tavoitteena oli purkaa kehitysvammahuollon piirit ja siirtää vastuu kehitysvammaisten palveluista kunnille. Myös laitosten hajauttaminen ja 5 100 laitosasukkaan kotiuttaminen aloitettiin uudistuksen myötä. Stortinget myönsi kunnille ylimääräisen määrärahan jokaisesta laitoksesta kotikuntaan siirtyvästä kehitysvammaisesta. Kunnat saivat myös ylimenokaudeksi ylimääräistä valtionapua jokaista kunnassa asuvaa kehitysvammaista kohti.

Uudistusta on seurattu erilaisin tutkimuksin. Niiden mukaan kehitysvammaisten elämälaatu parani uudistuksen myötä. Selvimmin paranivat kehitysvammaisten asumisolosuhteet. Vuonna 1995 Norjassa asui 470 kehitysvammaista laitoksessa ja v. 2001 laitosasukkaita oli enää 17. Kunnat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että kuntien resurssit kehitysvammaisten tarpeiden tyydyttämiseksi ovat riittämättömät. Laitoksesta siirtyvien palveluja tuettiin kotona asuvien kustannuksella.

Norjassa kehitysvammaisille ei ole erityislainsäädäntöä, eikä heitä mainita ryhmänä lainsäädännössä. Palvelut annetaan lähinnä sosiaalipalvelulain ja terveyspalvelulain nojalla. Sosiaaliministeriö on lisäksi antanut palvelujen laatua koskevia suuntaviivoja.

Norjan sosiaalipalvelulakiin lisättiin v. 1996 kehitysvammaisten pakkotoimia koskevat säännökset. Laki on määräaikainen ja se on voimassa vuoden 2003 loppuun. Lain tavoitteena on ehkäistä tarpeeton pakkotoimien käyttö kehitysvammaisten palveluissa. Sosiaaliministeriö seuraa lain toimeenpanoa tutkimuksen avulla. Alustavien tulosten mukaan pakkotoimien käyttö sosiaalipalveluissa on vähentynyt lain ansiosta.

1990-luvulla Norjassa hallituksen toimintasuunnitelmista tuli uusi vammaispoliittinen ohjausväline. Vammaishuollon toimintasuunnitelmia hyväksyttiin kaikkiaan kolme vuosiksi 1990—93, 1994—97 ja 1998—2001. Toimenpidekohtaisista suunnitelmista luovuttiin sittemmin koska kävi ilmi, että ministeriöiden välistä yhteistyötä ja sektorivastuuperiaatetta vahvistamaan tarvitaan uusia keinoja. Norjan uusin strategia, Asiakkaasta kuntalaiseksi, vuodelta 2001 tähtää vammaisten osallistumisen esteiden poistamiseen täyden osallistumisen, tasa-arvon ja YK:n ohjeiden hengessä. Vammaisten syrjintää kieltävän lainsäädännön valmistelu ja vammaisten oikeuksien valvontaa koskevan elimen perustaminen nähdään tärkeäksi keinoksi turvata vammaisten perusoikeuksia Norjassa. Jatkotoimet suuntautuvat erityisesti liikenteen, rakentamisen ja tiedonvälityksen esteettömyyden ja saatavuuden parantamiseen vammaisille henkilöille.

Tanska

Tanskan sosiaalihuoltoa uudistettiin perusteellisesti v.1998—99, jolloin oikeusturvaa, aktivointia ja sosiaalipalveluja koskevat lait hyväksyttiin. Sosiaalipalvelulaissa säädetään jokapäiväiseen elämään liittyvistä palveluista, joita kuntien ja läänikuntien (amt) tulee järjestää. Kehitysvammaiset on mainittu erillisenä ryhmänä, kuten myös liikuntavammaiset ja mielenterveyskuntoutujat. Tanskassa kuntia on 275 ja läänikuntia 14. Lisäksi Kööpenhamina ja Fredriksberg muodostavat oman kokonaisuutensa.

Sosiaalipalvelulain mukaan kunta vastaa kuntalaisen peruspalveluista. Läänikunnan tehtävänä on tarjota erityispalvelua sekä huolehtia alueellisesta koordinoinnista ja kehittämisestä. Kuntien itsenäisyyttä korostetaan siten, että kunnat lisääntyvässä

määrin huolehtivat myös eräistä läänikuntien tehtävistä. Esimerkiksi vammaisten ympärivuorokautisen asumispalvelun järjestävät pääosin läänikunnat, mutta myös kunnat. Sekä läänikunnat että kunnat (13 %) järjestävät kehitysvammaisten päivätoimintaa. Palvelujen rahoitusta koskeva lakimuutos hyväksyttiin 1.1.2002. Perusajatuksena on se, että läänikunnat ja kunnat vastaavat järjestämiensä palvelujen rahoituksesta. Kunnat maksavat lisäksi korvauksen läänikuntien palvelujen käytöstä. Uudistuksen tavoitteena on lisätä kuntien itsehallintoa ja rajoittaa läänikuntien toimintaa ja kustannuksia.

Sosiaalipalvelulain lähtökohtana on asumiskäsite ja siihen liittyvät yksilölliset palvelut. Laitoshuollon käsitteestä on lainsäädännössä luovuttu. Siirtymä laitoshuollosta asumispalveluihin on prosessi, joka vie aikaa. Vuonna 2002 valmistuneen tutkimuksen mukaan uudistuksella on ollut myönteisiä vaikutuksia vammaisten elämään. Tärkein saavutus on se, että kehitysvammaisille tarjoutui mahdollisuuksia muuttaa isoista laitosyksiköistä pienempiin, kodinomaisiin asumisyksiköihin. Myös vammaisten henkilöiden osallistuminen arkiaskareisiin ja harrastustoimintaan on lisääntynyt. Hallitus esitti lisäksi v. 2002 lakimuutoksen, joka lisäsi vammaisten mahdollisuuksia valita asuinpaikkansa ja muuttaa kunnasta toiseen.

Vuonna 2002 kehitysvammaisten päivätoiminnasta valmistui uusi tutkimus. Tanskassa päivätoiminnan piirissä on n. 16 000 kehitysvammaista. Tutkimus osoittaa, että päivätoiminnan sisältö on vahvassa muutoksessa. Yli puolet toimintayksiköistä suunnittelee lisäävänsä luovan toiminnan ja opetuksen osuutta toimintaansa. Myös aistielämyksiä lisäävien toimintojen kehittäminen nähdään tärkeäksi. Toimintayksiköistä 35 % haluaa parantaa kehitysvammaisten siirtymistä avoimille työmarkkinoille.

Sosiaalipalvelulakiin lisättiin pakkotoimia koskevat määräykset 1.1.2000. Pakkotoimia koskevat säännökset koskevat kehitysvammaisten lisäksi myös lapsia. Säännösten tavoitteena on minimoida ja rajoittaa pakkotoimien käyttöä sosiaalipalveluissa ja aktivoivien toimenpiteiden piirissä. Säännökset koskevat turva- ja hälytyslaitteiden käyttöä, kiinnipitämistä, asuntoon eristämistä, suojaamisvälineiden käyttöä sekä asumispalveluihin ottamista vastoin asiakkaan tahtoa.

Islanti

Islannissa hyväksyttiin v. 1992 uusi vammaisia koskeva erityislaki. Laki koskee kehitysvammaisia, psyykkisesti ja fyysisesti vammaisia sekä näkö- ja kuulovammaisia henkilöitä. Vammautumisen syynä voi olla pitkäaikainen sairaus tai onnettomuus. Islanti on jaettu toiminta-alueisiin, jotka vastaavat vammaisten tarvitsemista palveluista. Valtio kantaa siten vastuun vammaisten palveluista. Poikkeuksena on vammaisten kuljetuspalvelut ja vammaisten lasten päivähoito, jotka on säädetty kunnallisiksi tehtäviksi. Sosiaaliministeriö voi antaa luvan kunnalle tai organisaatiolle vammaispalvelun järjestämiseen. Vammaispalvelujen valvonta on säädetty alueneuvostoille. Jokaisella alueella toimii myös vammaisasiamies ja vammaisneuvosto.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Muutaman viime vuoden aikana on eduskunnassakin käyty merkittävää keskustelua siitä, pitäisikö valtion ohjauskeinoja terävöittää tai lisätä sosiaali- ja terveydenhuollossa, ja joissakin yksittäistapauksissa näin on jo menetelty (esim. v. 2002 lisätalousarvion valtionavustukset tutkimus- ja hoitojonojen purkamiseen). Valtion nykymahdollisuudet harjoittaa ohjausta erikoissairaanhoidon, mielenterveyspalveluiden ja kehitysvammapalveluiden osalta ovat valtiontilintarkastajien mielestä rajalliset. Syitä ohjauksen toimimattomuuteen on useita. Jo näiden palvelujen suunnittelua, ohjausta ja käyttöä määrittelevät useat itsenäiset toimijat aina yksittäisistä ammatinharjoittajista muihin palvelujen tuottajiin ja kuntiin saakka. Käytössä ovat lähinnä informaatio-ohjauksen välineet kuten oppaat, hyvät käytännöt (best practice) ja suositukset, joiden läpivienti tähän monien toimijoiden verkostoon on työlästä ja vaikutuksiltaan epävarmaa. Muun muassa mielenterveyspalvelujen laatusuositusten edellyttämien kuntakohtaisten kokonaissuunnitelmien valmistelu on

alkanut valtiontilintarkastajien mielestä liian hitaasti. Tulee muistaa, että mielenterveys on ihmisen hyvinvoinnin perusta.

Koko maan tasolla on sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen toiminta- ja taloussuunnitelman pääasiallisena tarkoituksena antaa kunnille ja kuntayhtymille ohjeita ja suosituksia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Konkreettisena tavoitteena on mm. palveluiden kuntakohtaisten ja alueellisten erojen pienentäminen ja se, että asiakkaat saavat sosiaali- ja terveyspalvelut ilman kohtuutonta viivettä. Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän perusperiaatteisiin ei kuulu valtionapujen käyttöä koskevien sitovien ehtojen antaminen. Siitä huolimatta Lääninhallituksilla oli myös v. 2002 lisäresursseina käytössään valtionavustuksia lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluihin sekä huumeiden käyttäjien hoitoon. Kyseisillä valtionavustuksilla pyrittiin tukemaan uusia toimintakäytäntöjä ja kehittämishankkeita. Yksi keskeinen kriteeri kyseisiä kehittämishankkeita arvioitaessa oli palvelujen saatavuuden parantaminen. Ohjausjärjestelmälle onkin kuvaavaa, että koko muun erikoissairaanhoidon palveluiden saatavuuteen eivät lääninhallitukset mielestään olleet juurikaan voineet vaikuttaa käytettävissään olevilla ohjauskeinoilla ja -resursseilla.

Erikoissairaanhoidon resurssien ja olemassa olevan palvelutarpeen välillä on kuitenkin ilmeinen epäsuhde. Tämä käy ilmi pitkinä odotusaikoina esim. kaihi- tai keinonivelleikkauksiin. Jonotusajat vaihtelevat sekä sairaanhoitopiirien, samaan sairaanhoitopiiriin kuuluvien kuntien että myös sairaaloiden välillä. Erot johtuvat valtiontilintarkastajien mielestä mm. sairaanhoitopiirien erilaisesta tarveharkinnasta, käytettävissä olevan operatiivisen henkilökunnan saatavuudesta ja sairaanhoitopiirien talouden sopeuttamisohjelmista. Muun muassa psykiatrista laitoshoitoa on supistettu merkittävästi. Kun avohoitoa ja erilaisten laitoshoitoa korvaavien palvelujen käyttöä koskevat tiedot ovat puutteelliset, ei tiedetä, missä ja miten kroonikkopotilaat hoidetaan ja mikä on hoidon laadun taso. Useiden selvitysten mukaan mielenterveyspalveluissa on vakavia puutteita.

Kaiken kaikkiaan sosiaali- ja terveyspalveluiden tarkkaa arviointia vaikeuttaa se, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät eivät valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan pysty tuottamaan riittävästi informaatio-ohjauksen tarvitsemaa olennaista tietoa. 1990-luvun alussa tehtiin tietojenkeruun alueella ratkaisevia muutoksia. Tavoitteena oli vähentää tietojenkeruuta kolmannekseen ministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Stakesin kesken tehdyllä tilastosopimuksella.

Nykyään sosiaali- ja terveydenhuollon hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta selvitetään erilaisten otospohjaisten väestötutkimusten avulla, eikä tarpeen alueellinen kohdistaminen ja viime kädessä kuntakohtaisten tietojen tuottaminen ole mahdollista. Valtiontilintarkastajat ovat todenneet kertomuksessaan jo vuodelta 1999: "Jotta tulevaisuudessa vältettäisiin periaatteellinen suunnanmuutos informaatio-ohjauksesta takaisin normiohjaukseen, tarvitaan valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan enemmän ja paremmin tutkittua sekä analysoitua tietoa väestön terveyspalvelujen tarpeesta. Terveyspalvelujen tasapuolisuuden arvioimiseksi tarvitaan tietoa myös toteutuneiden palveluiden laadusta."

Uusi ilmiö peruspalvelujen sekä niiden määrällisen ja laadullisen riittävyyden arvioimisessa ovat ns. palvelujärjestelmäkantelut. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat kantelut ovat kokonaisuudessaan lisääntyneet ja vaikeutuneet, ja niille on myös tyypillistä se, että samaa asiaa voivat tutkia useat eri viranomaiset toisistaan tietämättä. On tosiasia, että kunnissa esiintyy erilaista tulkintaa ja käytäntöä niin kehitysvammaisten palveluiden kuin erikoissairaanhoidon ja mielenterveystyön palvelujen järjestämisestä ja siitä, mikä on riittävää määrällisesti tai laadullisesti. Laatusuositukset ovat hyvä alku, mutta tarvitsevat valtiontilintarkastajien mielestä tuekseen myös kuntia ohjaavia, riittävän yksiselitteisiä erityislakien säännöksiä, jotta palvelulainsäädännön epämääräisyys ja eritasoisuus saataisiin ratkaistua ilman työlästä ja aikaa vievää oikeusprosessia. Oikea perusoikeussäännösten soveltamisen ja huomioimisen ajankohta on valtiontilintarkastajien mukaan aina palveluiden tuottamisajankohta.

Esimerkiksi laki kehitysvammaisten erityishuollosta ei määritä kunnan ja erityishuoltopiirin kuntayhtymän keskinäistä työnjakoa ja päätösvaltaa yksilöä koskevissa asioissa, jos palvelujen järjestämistavasta tulee erimielisyyksiä. Lisäksi erityishuoltolaki ja vammaispalvelulaki ovat molemmat toissijaisia sosiaalihuoltolakiin nähden, mutta niiden keskinäinen suhde on epäselvä. Valtiontilintarkastajien mielestä monen lain käyttäminen ja soveltaminen hankaloittaa kehitysvammaisten arkipäivän asioiden hoitamista, minkä vuoksi lakien yhdistäminen tai selkeyttäminen olisi tarpeellista.

Perustavanlaatuiset kysymykset palveluiden riittävästä tai asianmukaisesta järjestämisestä sopisivat valtiontilintarkastajien mielestä hyvin sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan perusturvalautakunnan ratkaistaviksi. Tällä tuettaisiin myös lääninhallitusten ohjaus-, valvonta- ja arviointityötä. Perusturvalautakunnassa ei ole ollut käsiteltävänä erikoissairaanhoitoon, mielenterveystyöhön tai kehitysvammahuoltoon liittyviä asioita. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että perusturvalautakunnan käsittelylle on asetettu käytännössä tiukat edellytykset ja kyse on ollut sellaisista yksittäistapauksiin liittyvistä menettelyistä, jotka

eivät ole selkeästi osoittaneet puutteita kunnan palvelujärjestelmässä. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan nykyisen valvontajärjestelmän toimimattomuus ja lääninhallitusten kuormittaminen edellyttävät järjestelmän pikaista tarkistamista ja valvontaviranomaisten roolien selkiyttämistä.

Erikoissairaanhoidon kustannusten hallittavuuden ongelmat näyttävät johtuvan erityisesti potilasvirroista (lähettäjinä niin terveyskeskukset kuin yksityinen sektori) sekä kustannusten syntyprosessista. Kunta pääasiallisena maksajana ei pysty valvomaan etukäteen näitä prosesseja. Mielenterveystyössä hoitovastuu jakaantuu tällä hetkellä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalisektorin kesken. Sosiaalisektorilla laajenee yksityisten tuottamien mielenterveyden avohoitoa tukevien palvelujen käyttö, mikä osaltaan haittaa kustannusten hallittavuutta.

Sairaanhoitopiirien kustannukset kasvoivat v. 2002 edellisvuodesta 7,2 %:lla eli 245 milj. €. Syitä olivat mm. lääkkeiden, tarvikkeiden ja laitteiden kallistuminen sekä lääkärilakon henkilöstökuluja kasvattanut ratkaisu. Erikoissairaanhoidon hallittavuutta ei voida parantaa supistamalla voimavaroja ja rajoittamalla potilaan hoitoonpääsyä muilla kuin lääketieteellisillä syillä, joten valtiontilintarkastajat eivät pidä todennäköisenä, että tulevaisuudessakaan vältyttäisiin kustannusten nousulta. Kustannusten hallittavuuteen ja jakaantumiseen osapuolien kesken voidaan kuitenkin vaikuttaa. Nykyisin varsin laajasti käytössä olevista erikoissairaanhoidon menojen alibudjetoinneista tulisi voida irtautua. Talousarvion laadintaa ohjaavan täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava kunnan tai kuntayhtymän rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois. Valtiontilitarkastajat pitävät tärkeänä myös toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan kustannusten suuriin vuosittaisiin satunnaisvaihteluihin. Nämä ongelmat koskevat eniten pieniä kuntia. Esimerkiksi erityisen kalliita hoitoja, tarkemmin arvioitavaan tasausrajaan asti, voitaisiin siirtää kokonaan valtion rahoitusvastuulle. Valtiontilintarkastajien mielestä kuntien ja kuntayhtymien tulisi vastavuoroisesti kehittää uusia, kustannuksia vähentäviä toimintatapoja. Tulisi selvittää, olisiko sairaanhoitopiirien mahdollista ostaa omalta henkilöstöltään varsinaisen työajan jälkeen myös sellaisia polikliinisia ja päiväkirurgisia palveluita, joiden maksajina ovat muut kuin potilaiden asuinkunnat, esim. työnantaja, vakuutusyhtiö tai potilaat itse. Myös sairaalalääkärien työaikajärjestelmää olisi syytä tarkastella. Näin selviäisi, voitaisiinko esim. mainituilla toimenpiteillä nostaa sairaaloiden käyttöastetta ja parantaa palveluita ja sitouttaa avainhenkilöstöä sairaalaan ja sairaalapaikkakunnalle.

Kehitysvammapalvelujen rakennemuutoksessa toimintoja siirrettiin erityishuoltopiireiltä kuntiin. Suurimmat kunnat voivat järjestää kehitysvammaisten erityishuollon itse, mutta pienemmille kunnille erityishuoltopiirin palvelut ovat edelleen hyvin tarpeellisia. Kehitysvammaisista suurin osa asuu vanhempiensa tai omaistensa luona, ja myös nämä tarvitsevat konkreettisia tukitoimia selviytyäkseen arjesta kehitysvammaisen kanssa, sillä hoitajien väsyminen ei ole kenenkään etu. Valtiontilintarkastajien mielestä olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota tilapäishoidon ja tarvittaessa myös laadukkaan pysyvän hoitopaikan saatavuuteen.

Palvelujärjestelmiä kehitettäessä tulee ottaa huomioon erityisryhmien tarpeet ja erityisesti se, ettei heidän asemaansa heikennetä. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta turvasi kehitysvammaisten ihmisten palvelut myös menneen laman aikana, sen sijaan mielenterveyspotilaille avohoidon järjestäminen ei ole onnistunut suunnitelmien mukaisesti. Mielenterveyspalveluiden käyttäjillä on suuri riski pudota hajanaisten ja eri toimijoiden tarjoamien palvelujen väliin tai olla tavoittamatta niitä ollenkaan. Valtiontilintarkastajat korostavat asiakkaan ja hänen omaistensa oikeutta osallistua yksilöllisen hoito- ja palvelusuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen. Palvelusuunnitelmalla voidaan koordinoida eri palveluntuottajien, myös vapaaehtoisten osuudet toimivaksi kokonaisuudeksi. Näiden ihmisten hyvinvoinnista huolehtiminen ei ole pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon asia, vaan se ulottaa vaikutuksensa monille yhteiskunnan sektoreille.

Työministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät työministeriöltä selvityksen määrä- ja osa-aikaisista työsuhteista, yhteishankintakoulutuksesta ja hallinnonalan tukitoimenpiteiden taloudellisesta vaikuttavuudesta sekä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispalveluista.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin työministeriöön 11.6.2003. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Markku Wallinin esittämä katsaus työllisyyden ja työttömyyden kehitysnäkymistä. Ministeriön virkakuntaa kuultiin seuraavista aiheista: hallinnonalan toiminta v. 2002, työvoimapula, ulkomaisen työvoiman tarve ja rakennetyöttömyyden purkaminen sekä yhteenveto valtiontilintarkastajien vuoden 2000 kertomusosuuksien johdosta tehdyistä toimista.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta kansliassa on vastannut ma. ylitarkastaja Raimo Laitinen (määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet ja tukitoimenpiteiden taloudellinen vaikuttavuus) ja tarkastaja Marjatta Mylly (vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispalvelut). Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 8.10.2003.

Määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet

Tämän kertomusosuuden tarkoituksena on selvittää määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden käyttöä työnantajasektoreittain, ammattialoittain ja sukupuolten välillä viime vuosina. Kertomusosuuden lähtökohtana on eduskunnan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan 8.11.2002 valtiontilintarkastajille tekemä kirjallinen aloite parlamentaarisen valvonnan suuntaamisesta siihen, miten määräaikaiset työsuhteet kohdentuvat naisiin ja miehiin valtion hallinnossa.

Työsuhteiden muodot, määritelmät ja seurantakriteerit

Työsuhde määritellään työsopimuslain (55/2001) 3 §:n perusteella. Työsopimus voidaan tehdä kestoltaan määräaikaiseksi tai olemaan voimassa toistaiseksi. Työsopimusten päätyyppinä ovat toistaiseksi voimassa olevat sopimukset. Muita kuin toistaiseksi voimassa olevia tai määräaikaisia työsopimuksia työsopimuslaissa ei ole. Työsopimus voidaan tehdä suullisesti, kirjallisesti, sähköisesti tai se voi syntyä myös hiljaisesti työnantajan salliessa työntekijän tehdä työtä hänen lukuunsa.

Työministeriön mukaan normaalityösuhteella tarkoitetaan toistaiseksi voimassa olevaa kokoaikaista työsopimusta ja epätyypillisillä työsuhteilla viitataan lähinnä määräaikaisiin ja osa-aikaisiin työsuhteisiin. Tutkimuksessa (Sutela ym.: Pätkätyöt Suomessa 1990-luvulla. Tilastokeskus. Helsinki 2001) normaalityösuhteeksi on määritelty työ, jota tehdään yhdelle työnantajalle, kokoaikaisesti, työnantajan määräämissä tiloissa ja määräämättömäksi ajaksi solmitussa työsuhteessa. Tutkimuksen (Kosonen ym.: Flexibilisation of Labour Markets: Does it Resolve Long-term Unemployment? Finland, Germany and UK Compared. Teoksessa Social Exclusion in European Welfare States. Cheltenham 2002) mukaan työmarkkinoilla tapahtuneiden muutosten vuoksi jatkuvia ja yhdelle työnantajalle tehtyjä työsuhteita voidaan pitää nykyisin jo epätyypillisinä. Tilastokeskuksen mukaan käsitettä epätyypillinen työ ei ole virallisesti määritelty, mutta Tilastokeskus käyttää käsitettä työvoimatutkimuksessaan.

Sutelan ym. tutkimuksen mukaan hallinnollisia rekistereitä aineistonaan käyttävissä tutkimuksissa normaalityösuhde saattaa osittain olla päällekkäinen ns. epätyypilliseksi luokitellun työn kanssa, koska yli vuoden kestäneet määräaikaiset työsuhteet luokitellaan normaalityösuhteiksi samoin kuin ns. ketjutetut työsuhteet, joita ei voida erottaa luotettavasti rekisteritiedoista. Tilastokeskuksen rekistereissä peräkkäin solmitut lyhyet työsuhteet kirjautuvat yhdeksi työsuhteeksi.

Sutelan ym. tutkimuksen mukaan lyhyitä työsuhteita tutkittaessa on hankaluutena yhtenäisen käsitteistön puuttuminen, mikä vaikeuttaa tutkimustulosten vertailtavuutta. Mainitun tutkimuksen mukaan virallista pätkätyön määritelmää ei ole olemassa. Pätkätyön käsitteellä viitataan lyhyeksi määräajaksi solmittuihin työsuhteisiin, ja tällä perusteella pätkätyö paikantuu osaksi epätyypillisiä työsuhteita. Mainitussa tutkimuksessa pätkätyöksi

määriteltiin alle vuoden kestänyt työsuhde, mutta tutkijoiden mukaan pätkätyöksi olisi voitu yhtä hyvin määritellä alle puoli vuotta kestänyt työsuhde. Työministeriön mukaan alle kolme kuukautta kestäneet työsuhteet ovat pätkätöitä. Kertomusosuuden valmistelussa käytiin läpi 13 v. 2001—03 julkaistua pätkätyötä käsitellyttä lehtiartikkelia tai julkista asiakirjaa. Yhdessäkään näistä ei täsmennetty pätkätyön käsitettä.

Jolkkosen ja Koistisen tutkimuksessa (Short-term Employment – a stepping Stone or Obstacle to Permanent Employment? Teoksessa Koistinen and Sengenberger (eds): Labour Flexibility a Factor of Economic and Social Performance of Finland in the 1990s. Tampere University Press 2002) pätkätyöksi määriteltiin työ, joka on kestänyt 12 kuukautta, mutta tehty useassa työsuhteessa tai työ, joka on kestänyt alle 12 kuukautta, mutta tehty joko yhdessä tai useammassa työsuhteessa.

Sutelan ym. tutkimuksen perusaineistot muodostettiin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta ja työsuhdetiedostoista. Mainitun tutkimuksen mukaan työssäkäyntitilaston tiedot saadaan yhdistelemällä n. 30 hallinnollisen rekisterin tietoja yksilötasolla. Keskeisimmät tietolähteet ovat Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmä, verohallinnon rekisterit, työministeriön työnhakijarekisteri, Kansaneläkelaitoksen, Eläketurvakeskuksen, Valtiokonttorin ja Kuntien eläkevakuutuksen työsuhderekisterit ja Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterit. Esimerkiksi työlliseksi määrittely tapahtuu työsuhdetietojen ja työttömäksi määrittely työministeriön työnhakijarekisterin perusteella. Sutelan ym. tutkimuksen perusteella rekisteriaineistoista saadaan tietoa noin neljän vuoden viiveellä tutkimuksen julkaisuajankohtaan verrattuna ja vuosittain tehtävästä työvoimatutkimuksesta vuoden viiveellä.

Laukkasen tutkimuksen (Työaikojen kehitys EU:ssa 1990-luvulla. Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2002) mukaan kansainvälisten työaika-aikavertailujen osalta on huomattava, että EU:n tilastoviraston Eurostatin mukaan työaikoja on tilastoitu ainakin kuudella eri tavalla. Tilastointi on voinut perustua sovittuihin, tehtyihin, tavallisesti tehtyihin, normaaleihin, tarjottuihin, maksettuihin tai ylityöt huomioiviin normaaleihin työtunteihin. Vaikka tilastointiperusteita on pyritty yhdenmukaistamaan, ei luotettavaa vertailtavuutta ko. tutkimuksen mukaan ole saavutettu.

Tutkimuksen mukaan viidessä EU-maassa, Isossa-Britanniassa, Kreikassa, Portugalissa, Saksassa ja Irlannissa lainmukainen viikkotyöaika on 48 tuntia, Ranskassa lakisääteinen kokonaistyöaika on 35 tuntia ja Tanskassa ei ole lainkaan lakisääteistä kokonaistyöaikaa. Sopimusten mukainen viikkotyöaika oli v. 2000 vastaavasti Isossa-Britanniassa 37,5, Kreikassa 40, Portugalissa 38,7, Saksassa 37,4, Irlannissa 39 ja Ranskassa 35 tuntia. Tehdyn vuosityöajan pituus vaihtelee maittain ja myös osa-aikatyön raja saattaa kansallisesti vaihdella.

Tilastokeskuksen mukaan työministeriön valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä käyttämä työvoimatutkimuksen perusaineisto on 12 kuukauden keskiarvotieto, joka perustuu haastateltavan antamaan vastaukseen. Määräaikaisessa työsuhteessa olevaksi luetaan palkansaaja, jonka työsopimus on solmittu määräajaksi, koeajaksi tai tietyn työn suorittamista varten. Työministeriön työsuhteita koskeva seuranta rajoittuu työvoimatoimistojen avoinna oleviin työpaikkoihin, ja seurannassa käytetyt tilastointiperusteet poikkeavat Tilastokeskuksen vastaavista perusteista. Tästä syystä tämä kertomusosuus perustuu Suomen osalta etupäässä työministeriön Tilastokeskukselta hankkimiin työvoimatutkimuksen tilastotietoihin. Työministeriön mukaan työvoimatoimistojen täyttämättä jääneistä työpaikoista ei ole saatavilla Suomessa tilastoaineistoa eikä täyttämättä jääneiden työpaikkojen työsuhteiden laatua seurata työministeriössä.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen käyttämä luokitus määräaikainen kokoaikatyö, määräaikainen osa-aikatyö ja jatkuva osa-aikatyö poikkeaa Eurostatin käyttämästä luokituksesta määräaikainen ja osa-aikainen työ. Eurostatin tilastossa määräaikainen osa-aikatyö lasketaan sekä määräaikaiseen että osa-aikaiseen työhön.

Työministeriön mukaan sen informaatiopalvelut-tiimi seuraa määrä-, osa- ja lyhytaikaisten työsuhteiden kehitystä Tilastokeskuksen tuottaman työvoimatutkimuksen perusteella. Näistä asioista saadaan ministeriön mukaan tietoa kuukausittain. Tilastokeskuksen mukaan työministeriö saa tietoa neljännesvuosittain ja vuosittain. Työministeriön valtiontilintarkastajille toimittama Tilastokeskuksen aineisto koostui Tilastokeskuksen tuottamista perustilastoista, joita ei ollut muokattu tai jalostettu millään tavalla.

Osa-aikaisen ja määräaikaisen työsuhteen käyttöä ja määräaikaisten työsuhteiden ketjuttamista koskevat määräykset

Työsopimuslain perusteella työsopimus voidaan solmia määräaikaisena joko kokoaikaisesta tai osa-aikaisesta työstä työnantajan aloitteesta ainoastaan, kun siihen on perusteltu syy. Työntekijän aloitteesta työsopimus voidaan tehdä aina määräaikaisena.

Määräaikaisia sopimuksia käyttämällä ei saa kiertää irtisanomissuojaa koskevia säännöksiä.

Työsopimuslaissa ei rajoiteta osapuolten oikeutta käyttää määräaikaista työsopimusta silloin, kun käytännön työelämän tarpeet sitä edellyttävät. Työsopimuksen määräaikaisuuden perusteina voivat olla sijaisuus, harjoittelu, työn kausiluonteisuus, työnantajan muun toiminnan kannalta kertaluonteisen tai erityistä ammattitaitoa vaativan työn teettäminen, tietyn tilauksen valmistaminen ja toimittaminen tai ruuhkahuipun tasaaminen silloin, kun työtä ei voida teettää työnantajan vakituisilla työntekijöillä. Jos työnantaja teettää määrättyä työtä toistuvasti vuosittain esim. 9—10 kuukautta, hänellä ei ole perusteltua syytä tehdä määräaikaisia työsopimuksia.

Ketjutussopimuskielto

Työministeriön mukaan työnantaja ei saa pyrkiä kiertämään toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin liittyvää suojaa toisiaan seuraavilla määräaikaisilla sopimuksilla. Jos työnantajan työvoiman tarve on arvioitavissa pysyväksi, jatkuvasti toistuvien määräaikaisten sopimusten käyttöön samoissa töissä ei ole perustetta. Ilman perusteltua syytä määräaikaisena tehtyä sopimusta pidetään toistaiseksi voimassa olevana. Jos määräaikaisia sopimuksia on toistettu perusteetta, sopimussuhdetta pidetään toistaiseksi voimassa olevana siitä lukien, kun peruste ensimmäisen kerran puuttui.

Jos sopimuksen kestoajasta syntyy riitaa, näyttötaakka sopimuksen määräaikaisuudesta on sillä, joka vetoaa sen määräaikaisuuteen, käytännössä yleensä työnantajalla. Hänen on tällöin osoitettava, että osapuolet ovat solmineet sopimuksen määräaikaisena ja että sopimuksen määräaikaisuudelle on laissa tarkoitettu peruste.

Muut sopimukset ja valvonta

Työministeriön mukaan tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 2003—04 työmarkkinajärjestöt ovat sopineet työelämän kehittämisestä. Keskusjärjestöt ovat sopineet siitä, että epätarkoituksenmukaisia työvuoroja tulee välttää ja että alle neljän tunnin työvuoroja ei tule työpaikalla käyttää, elleivät työntekijän tarpeet tai muu perusteltu syy tätä edellytä. Liittojen tulee huomioida edellä todetut lähtökohdat ja alakohtaisesti neuvotella vähimmäistyöaikaa koskevien työ- ja virkaehtosopimusmääräysten käyttöönotosta. Neljän tunnin vähimmäistyöaikamääräyksellä on tarkoitus parantaa osa-aikaisten henkilöiden asemaa työmarkkinoilla.

Työministeriön mukaan työaikakysymysten valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Lisäksi työmarkkinajärjestöt valvovat omien sopimustensa noudattamista. Viranomaisvalvonta on aina jälkikäteistä ja työpaikkojen omat toimintatavat ovat keskeisessä asemassa lainsäädännön noudattamisessa.

Määrä- ja osa-aikainen työ Suomessa viime vuosina

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa määräaikaiseen työhön luetaan määräaikainen kokoaikatyö ja määräaikainen osa-aikatyö. Vastaavasti osa-aikaiseen työhön sisältyy jatkuva osa-aikatyö ja määräaikainen osa-aikatyö. Osa-aikaisten ja määräaikaisten työsuhteiden määriä ei voida verrata keskenään, koska molempiin luokkiin sisältyy sama ryhmä, määräaikainen osa-aikatyö. Määräaikaisiin työsuhteisiin kuuluvat kaikki määräaikaiset työsuhteet työsuhteen keston pituudesta riippumatta.

Työministeriön mukaan keskeinen työsuhteiden muutos 1990-luvun alussa oli määräaikaisten työsuhteiden yleistyminen. Määräaikaiset työsuhteet yleistyivät v. 1993 taloudellisen laman aikana vuoteen 1997 asti, jolloin n. 18 % kaikista palkansaajista työskenteli määräaikaisessa työsuhteessa. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 2002 määräaikaisissa työsuhteissa työskenteli 16,1 % kaikista palkansaajista (naisista 19,6 % ja miehistä 12,6 %).

Jolkkosen ym. tutkimuksen mukaan määräaikaisten työsuhteiden on väitetty yleistyneen, tuoneen epävarmuutta työsuhteisiin ja heikentäneen työntekijöiden asemaa. Kysymys määräaikaisten työsuhteiden ja pätkätyön yleistymisestä on tärkeä, mutta ongelmana on, ettei esitettyjen väitteiden takana ole useinkaan riittävää ja luotettavaa tutkimustietoa. Määräaikaisista työsuhteista, niiden yleisyydestä, kohdentumisesta ja ehdoista ei tiedetä riittävästi, mikä voi johtua ilmiön uutuudesta ja siihen kohdistuneen tutkimuksen vähäisyydestä, tutkimusaineistojen puutteista tai tutkimusmenetelmien kehittymättömyydestä.

Mainitun tutkimuksen mukaan v. 1990 pätkätyötä tehneiden osuus oli 25 % kaikista tutkimuksessa mukana olleista työsuhteista ja osuus laski vuoteen 1993 mennessä 20 %:iin. Vuoden 1993 jälkeen osuus nousi ollen korkeimmillaan 29 % v. 1996 ja laski vuoteen 1998 mennessä 27 %:iin. Pätkätöitä tehneiden määrä väheni laman aikana ja alkoi kasvaa rakennemuutoksen ja talouskasvun aikana.

Sutelan ym. tutkimuksen mukaan pätkätyösuhteiden määrä romahti vuodesta 1990 vuoteen 1993. Pätkätöitä tekevien palkansaajien määrässä ei sen sijaan tapahtunut suurtakaan muutosta. Vuoteen 1990 verrattuna v. 1993 hieman pienempi pätkä-

töillä itsensä elättävien määrä koetti työllistyä entistä huomattavasti pienemmällä määrällä työsuhteita.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 1998 palkansaajia oli työsuhteessa yhteensä 1 905 200, joista naisia oli 49,4 % ja miehiä 50,6 %. Jatkuvassa kokoaikatyössä oli yhteensä 1 440 200 palkansaajaa (naisia 45,3 % ja miehiä 54,7 %), jatkuvassa osa-aikatyössä 130 900 palkansaajaa (naisia 72,8 % ja miehiä 27,2 %), määräaikaisessa kokoaikatyössä 254 300 palkansaajaa (naisia 55,3 % ja miehiä 44,7 %) ja määräaikaisessa osa-aikatyössä 79 800 palkansaajaa (naisia 66,5 % ja miehiä 32,9 %).

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 2002 palkansaajia oli työsuhteessa yhteensä 2 068 200, joista naisia oli 50,4 % ja miehiä 49,6 %. Jatkuvassa kokoaikatyössä oli yhteensä 1 557 200 palkansaajaa (naisia 45,8 % ja miehiä 54,2 %), jatkuvassa osa-aikatyössä 176 500 palkansaajaa (naisia 70,6 % ja miehiä 29,4 %), määräaikaisessa kokoaikatyössä 251 400 palkansaajaa (naisia 59,3 % ja miehiä 40,7 %) ja määräaikaisessa osa-aikatyössä 82 100 palkansaajaa (naisia 67,1 % ja miehiä 32,9 %).

Seuraavassa taulukossa on esitetty kaikkien palkansaajien työsuhteen laatu sukupuolen mukaan v. 1998—2002:

Työsuhteen laatu		1998	1999	2000	2001	2002
		%				
Jatkuva kokoaikatyö	Miehet	81,7	81,7	82,2	82,2	82,3
	Naiset	69,3	68,8	68,4	68,7	68,4
	Kaikki	75,6	75,3	75,3	75,5	75,3
Jatkuva osa-aikatyö	Miehet	3,7	4,4	4,8	4,7	5,1
	Naiset	10,1	11,3	11,7	11,3	11,9
	Kaikki	6,9	7,9	8,2	8,0	8,5
Määräaikainen kokoaikatyö	Miehet	11,8	11,1	10,7	10,7	10,0
	Naiset	14,9	14,4	14,7	14,5	14,3
	Kaikki	13,3	12,8	12,7	12,6	12,2
Määräaikainen osa-aikatyö	Miehet	2,8	2,7	2,4	2,3	2,6
	Naiset	5,6	5,4	5,2	5,5	5,3
	Kaikki	4,2	4,1	3,8	3,9	4,0

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Vuonna 2002 kaikista palkansaajista oli jatkuvassa kokoaikatyössä 75,3 % (miehet 82,3 % ja naiset 68,4 %), jatkuvassa osa-aikatyössä 8,5 % (miehet 5,1 % ja naiset 11,9 %), määräaikaisessa kokoaikatyössä 12,2 % (miehet 10,0 % ja naiset 14,3 %) ja määräaikaisessa osa-aikatyössä 4,0 % (miehet 2,6 % ja naiset 5,3 %).

Alle vuoden kestäneet työsuhteet ja työvoimatoimistojen avoimet työpaikat

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneitä jatkuvia kokoaikatyösuhteita oli keskimäärin kolmannes kaikista työsuhteista v. 1998 ja 2002. Verrattaessa erilaisten työsuhteiden suhteellisia osuuksia v. 1998 ja 2002 tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneiden työsuhteiden osalta, voidaan nähdä, että naisten osuudet ovat kasvaneet jatkuvassa kokoaika- ja osa-aikatyössä ja pienentyneet määräaikaisessa kokoaika- ja osa-aikatyössä. Miesten osalta vastaavasti jatkuvan osa-aikatyön ja määräaikaisen osa-aikatyön osuudet ovat kasvaneet ja jatkuvan ja määräaikaisen kokoaikatyön osuudet laskeneet. Jatkuvia kokoaikatyösuhteita oli keskimäärin miehillä (44,4 %) v. 2002 selvästi enemmän kuin naisilla (25,9 %).

Alle vuoden kestäneiden työsuhteiden laatu v. 1998 ja v. 2002 sukupuolen mukaan:

Työsuhteen laatu	1998			2002		
	Naiset	Miehet	Kaikki	Naiset	Miehet	Kaikki
	%					
Jatkuva kokoaikatyö	24,4	45,0	34,8	25,9	44,4	34,5
Jatkuva osa-aikatyö	12,1	5,7	8,9	13,5	7,1	10,5
Määräaikainen kokoaikatyö	44,0	39,8	41,9	42,8	38,0	40,5
Määräaikainen osa-aikatyö	19,6	9,4	14,5	17,8	10,5	14,4

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Työministeriön mukaan taulukon tiedoilla kuvataan solmittuja työsuhteita. Tilastokeskuksen mukaan taulukon luvut kuvaavat tarkasteluvuoden 12 kuukauden keskiarvotietoja alle vuoden kestäneistä työsuhteista. Vuoden aikana solmituista uusista työsuhteista ei ole tietoa työvoimatutkimuksessa.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön antaman selvityksen perusteella työvoimatoimistojen avoimina olleista paikoista oli v. 2002 75 % määrä- ja osa-aikaisia, kun vastaava osuus kaikista tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista oli 66 %.

Työministeriön toimenpitein työllistettyjen osuus oli v. 1998 hieman yli puolet kaikista tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä määrä- ja osa-aikaisista työsuhteista. Kyseinen osuus laski selvästi vuoteen 2002 mennessä (38,2 %), osin syystä, että työministeriön toimenpitein työllistettyjen määrä on laskenut.

Määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden osuus työvoimatoimistojen avoimista paikoista, tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista ja kaikista työsuhteista v. 1998—2002:

Vuosi	Työvoima-toimistojen avoimet paikat	Alle vuoden kestäneet työsuhteet	Kaikki työsuhteet
	%		
1998	79	65	24
1999	78	65	25
2000	73	63	25
2001	75	62	25
2002	75	66	25

Työvoimatoimistojen avoimien paikkojen osalta määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet on saatu laskemalla yhteen 0—12 kk kestäneiksi ilmoitettujen määräaikaisten työsuhteiden osuus ja osa-aikaisten työsuhteiden osuus. Alle vuoden kestäneiden työsuhteiden ja kaikkien työsuhteiden osalta määrä- ja osa-aikaiseen työhön sisältyy jatkuva osa-aikatyö, määräaikainen kokoaikatyö ja määräaikainen osa-aikatyö. Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastointiperusteet poikkeavat toisistaan.
Lähde: Työministeriön työnvälityksen tietojärjestelmä ja Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Sutelan ym. tutkimuksen mukaan v. 2000 määräaikaisessa työssä oli liki puolet (48 %) ilman erityistä syytä. Seuraavaksi yleisin syy määräaikaisuuteen oli sijaisuus, joita naisilla oli selvästi (30 %) miehiä (12 %) enemmän. Työllistettyjen osuus laski vuodesta 1997 vuoteen 2000 myös selvästi, 16 %:sta 7 %:iin. Oppisopimussuhteessa olevien osuus oli v. 2000 suurempi kuin v. 1997, mihin tutkijoiden mukaan saattoi vaikuttaa myös vuoden 1997 Työolotutkimuksen ja kevään 2000 työvoimatutkimuksen erilainen mittaustapa.

Määräaikaisen työsuhteen solmimisperusteet v. 1997 ja 2000:

Määräaikaisuuden syy	1997			2000		
	Naiset	Miehet	Yhteensä	Naiset	Miehet	Yhteensä
	%					
Ei erityistä syytä	36	45	40	43	55	48
Sijainen	32	11	24	30	12	24
Työllistetty	17	15	16	8	7	7
Kausiluonteinen työ	5	14	8	3	6	4
Tulee töihin kutsuttaessa	4	3	4	4	3	4
Oppisopimussuhteessa	1	4	2	6	10	8
Koeajalla	3	4	3	3	5	3
Vuokratyössä	1	1	1	1	1	1
Ei osaa sanoa	1	3	2	1	1	1
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

Lähde: Työolotutkimus 1997, kevään 2000 työvoimatutkimus ja Sutela ym.

Mainitun tutkimuksen mukaan v. 1997 määräaikaisessa työsuhteessa olevista miehistä oli ensimmäisessä työsuhteessaan 54 %, v. 2000 vastaavasti 45 %. Naisista 40 % oli sen hetkisen työpaikkansa ensimmäisessä työsuhteessa molempina vuosina. Vuonna 1997 11 %:lla määräaikaistyötä tekevistä miehistä oli yli viides työsuhde työpaikassaan, osuuden ollessa v. 2000 15 %. Naisista 24 %:lla oli työpaikkansa yli viides työsuhde molempina vuosina.

Työsuhteiden alueellisia piirteitä

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön mukaan määrä- ja osa-aikaisen työn osuus työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista oli v. 1998 n. 14 %-yksikköä ja v. 2002 n. 10 %-yksikköä korkeampi kuin määrä- ja osa-aikaisen työn osuus tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista. Työvoimatoimistojen työpaikat ovat valikoituneita siten, että määrä- ja osa-aikaista työtä on tarjolla enemmän ja jatkuvaa kokoaikatyötä vähemmän kuin koko työmarkkinoilla.

Alueellisesti valikoituminen ilmeni v. 2002 siten, että Hämeessä työvoimatoimistoihin valikoitui TE-keskuksista vähiten avoimia työpaikkoja, jotka ovat määrä- ja osa-aikaisia. Hämeessä määrä- ja osa-aikaisen työn osuus työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista oli n. 2 %-yksikköä korkeampi kuin osuus tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista. Mainittujen osuuksien erotus oli selvästi alle maan keskiarvon (9,5 %) korkean työllisyyden alueista myös Uudellamaalla ja Pirkanmaalla.

Määrä- ja osa-aikaisen työn osuus kaikista työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista TE-keskuksittain ja osuus tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista v. 1998 ja 2002:

TE-keskus	Osuus työvoimatoimistojen avoimista paikoista		Osuus tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista	
	1998	2002	1998	2002
	%			
Uusimaa	65	62	56,6	56,5
Varsinais-Suomi	69	74	58,8	63,3
Häme	75	70	65,8	67,9
Pirkanmaa	76	75	66,0	67,2
Keski-Suomi	77	77	68,1	67,8
Satakunta	80	80	70,3	68,9
Pohjanmaa	81	74	70,5	64,7
Kaakkois-Suomi	86	83	70,3	72,7
Etelä-Pohjanmaa	89	84	71,2	70,7
Etelä-Savo	90	83	77,5	71,6
Pohjois-Pohjanmaa	91	88	70,4	71,8
Pohjois-Savo	91	87	74,0	70,3
Lappi	93	89	73,9	73,4
Kainuu	94	93	70,0	77,3
Pohjois-Karjala	95	92	78,9	84,0
Koko maa	79	75	65,2	65,5

Työvoimatoimistojen avoimien paikkojen osalta määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet on saatu laskemalla yhteen 0—12 kk kestäneiksi ilmoitettujen määräaikaisten työsuhteiden osuus ja osa-aikaisten työsuhteiden osuus. Tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneiden työsuhteiden ja kaikkien työsuhteiden osalta määrä- ja osa-aikaiseen työhön sisältyy jatkuva osa-aikatyö, määräaikainen kokoaikatyö ja määräaikainen osa-aikatyö. Työministeriö käyttää tilastoinnissaan yhden prosenttiyksikön ja Tilastokeskus prosentin kymmenyksen tarkkuutta. Koko maan osalta mukana ovat myös Ahvenanmaa ja ulkomailla olleet työnvälityksen tietojärjestelmän avoimet työpaikat.
Lähde: Työministeriö ja Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Alhaisen työllisyyden alueista erottuu Pohjois-Karjala, jossa määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita alueen alle vuoden kestäneistä työsuhteista oli TE-keskusalueista eniten (84,0 %) ja työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista toiseksi eniten (92 %). Pohjois-Karjalassa määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita valikoitui työvoimatoimistoihin vähän verrattuna koko alueella tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneisiin työsuhteisiin.

Lähellä maan keskiarvoa olivat Varsinais-Suomi, Keski-Suomi, Pohjanmaa ja Kaakkois-Suomi. Koko maan keskiarvon ylittivät selvästi Pohjois-Pohjan-

maa, Pohjois-Savo, Kainuu ja Lappi. Näillä alueilla työvoimatoimistoihin on valikoitunut keskimääräistä enemmän määrä- ja osa-aikaisia avoimia työpaikkoja.

Avoimien työpaikkojen, joiden kesto oli alle 3 kk, osuus kaikista avoinna olleista työpaikoista TE-keskuksittain v. 1998—2002:

TE -keskus	1998	1999	2000	2001	2002
	%				
Uusimaa	22	20	18	20	19
Pirkanmaa	35	32	32	35	34
Varsinais-Suomi	35	39	37	39	38
Häme	36	32	32	29	30
Keski-Suomi	36	34	32	38	36
Pohjanmaa	40	46	35	35	39
Satakunta	41	48	40	40	41
Kaakkois-Suomi	43	44	38	35	38
Etelä-Savo	56	54	49	46	46
Pohjois-Pohjanmaa	57	58	51	48	52
Pohjois-Karjala	60	57	53	55	55
Etelä-Pohjanmaa	61	64	54	55	54
Kainuu	61	61	56	51	52
Pohjois-Savo	64	62	59	61	60
Lappi	65	63	58	57	58
Koko maa	41	40	36	36	36

Koko maan osalta mukana ovat myös Ahvenanmaa ja ulkomailla olleet työnvälityksen tietojärjestelmän avoimet työpaikat.
Lähde: Työministeriö.

Työministeriön mukaan alle kolme kuukautta kestäneitä työpaikkoja oli v. 2002 koko maassa reilu kolmannes (36 %) kaikista työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista. Selvästi vähiten alle kolme kuukautta kestäneitä työpaikkoja oli tarjolla Uudellamaalla, vajaa viidennes (19 %) kaikista työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista. Koko maan keskiarvon alittivat myös Häme (30 %) ja Pirkanmaa (34 %).

Eniten alle kolme kuukautta kestäneitä työsuhteita oli työvoimatoimistojen avoimista paikoista Pohjois-Savossa (60 %), mikä oli yli kolme kertaa enemmän kuin Uudellamaalla. Lapissa, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla ja Kainuussa vähintään puolet työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista oli kestoltaan alle kolme kuukautta. Vuonna 1998 Lapissa alle kolme kuukautta kestäneitä työpaikkoja oli työvoimatoimistoissa likimain yhtä paljon (65 %) kuin kyseisenä vuonna solmittiin määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita yhteensä koko maassa (65,2 %).

Työministeriön harjoittamassa maksullisessa työnvuokrauksessa työsuhteiden kestot ovat lyhyitä. Helsingin työvoimatoimistossa keskimääräinen vuokratyösuhde kesti 158, Porissa 90, Lahdessa 80, Turussa 35, Tampereella 33 ja Oulussa 10 vuorokautta v. 2002. Koko maassa vuokratyön jälkeen v. 2000 sijoittui työsuhteeseen 14,4 % ja v. 2001 13,7 % siihen osallistuneista.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen perusteella tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneitä jatkuvia kokoaikatyösuhteita ja jatkuvia osa-aikatyösuhteita oli yleisemmin niillä TE-keskusalueilla, joissa työllisyysaste ylitti koko maan keskiarvon eli Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Hämeessä. Määräaikaisia kokoaikatyösuhteita oli niissä keskimääräistä vähemmän.

Alhaisen työllisyyden alueilla oli jatkuvia kokoaikaisia työsuhteita alle vuoden kestäneistä työsuhteista v. 2002 selvästi vähemmän kuin koko maassa keskimäärin. Alhaisen työllisyyden alueilla oli jatkuvia kokoaikaisia työsuhteita tarjolla vähiten Pohjois-Karjalassa (16,0 %), jossa oli eniten myös määräaikaista kokoaikatyötä (56,1 %). Myös Etelä-Pohjanmaalla (51,6 %) ja Lapissa (51,4 %) määräaikaisen kokoaikatyön osuus on korkea. Kainuussa tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista oli määräaikaista osa-aikatyötä yli neljännes (28,6 %) sekä runsas viidennes Etelä-Savossa (21,9 %) ja Pohjois-Karjalassa (20,6 %).

Työllisyysaste ja jatkuvan kokoaikatyön, jatkuvan osa-aikatyön, määräaikaisen kokoaikatyön ja määräaikaisen osa-aikatyön osuus tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista v. 2002 TE-keskuksittain:

TE-keskus	Työllisyysaste	Osuus tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista			
		Jatkuva kokoaikatyö	Jatkuva osa-aikatyö	Määräaikainen kokoaikatyö	Määräaikainen osa-aikatyö
	%				
Uusimaa	74,9	43,4	14,5	32,0	9,9
Varsinais-Suomi	70,6	36,4	10,1	39,7	13,8
Pohjanmaa	69,5	35,3	10,2	38,3	16,2
Pirkanmaa	67,8	32,8	10,1	39,1	17,9
Häme	67,7	32,1	10,9	41,7	15,2
Satakunta	65,2	31,1	7,6	45,1	16,2
Etelä-Pohjanmaa	65,1	29,3	5,4	51,6	13,7
Kaakkois-Suomi	63,6	27,3	8,4	48,5	15,8
Pohjois-Pohjanmaa	63,4	28,2	8,8	47,3	15,8
Keski-Suomi	62,2	32,2	9,3	44,0	14,5
Etelä-Savo	61,1	28,4	7,2	42,4	21,9
Pohjois-Savo	60,4	29,7	7,9	46,8	15,6
Pohjois-Karjala	58,6	16,0	7,2	56,1	20,6
Lappi	58,2	26,6	4,9	51,4	17,2
Kainuu	56,1	22,7	7,9	40,8	28,6
Koko maa	67,7	34,5	10,5	40,5	14,4

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Työsuhteet työnantajasektoreittain ja sukupuolen mukaan

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 2002 työsuhteessa oli 2 068 200 palkansaajaa, joista työskenteli yksityisellä sektorilla 68,6 %, kuntasektorilla 24,1 % ja valtiolla 7,1 %. Palkansaajia, joiden osalta sektoria ei tunnettu, oli 0,2 %.

Seuraavasta kaaviosta ilmenee, että jatkuvassa kokoaikatyösuhteessa olevia palkansaajia oli eniten yksityisellä sektorilla (77,6 %), jossa myös naisten (68,3 %) ja miesten (84,2 %) välinen ero on sektoreittain suurin. Määrä- ja osa-aikainen työ on noin kaksi kertaa yleisempää yksityisen sektorin naisilla kuin miehillä, mihin vaikuttaa se, että naisilla on jatkuvia osa-aikatyösuhteita (16,2 %) selvästi enemmän kuin miehillä (5,2 %) yksityisellä sektorilla.

Määräaikainen kokoaikatyö oli kunnissa ja valtiolla noin kaksi kertaa yleisempää kuin yksityisellä sektorilla. Jatkuvia kokoaikatyösuhteita oli vähiten kunnilla (70,3 %). Sektoreista valtiolla oli eniten määräaikaisia kokoaikatyöntekijöitä (21,5 %). Valtiolla työskenteli määräaikaisina kokoaikatyöntekijöinä naisista 24,4 % ja miehistä 18,7 %. Kuntasektorilla erilaiset työsuhteet jakautuivat sukupuolten välillä tasaisimmin.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 2002 oli keskimäärin alle vuoden kestäneitä työsuhteita 419 400, joista oli yksityisellä sektorilla 70,8 %, kuntasektorilla 23,1 % ja valtiolla 5,8 %. Työsuhteita, joiden sektoria ei tunnettu, oli 0,3 %.

Jatkuvia kokoaikatyösuhteita, jotka olivat kestäneet v. 2002 alle vuoden oli eniten yksityisellä sektorilla (40,5 %), noin kaksi kertaa useammin kuin kunta- ja valtiosektorilla. Suurimmat sektoreiden väliset erot ovat jatkuvissa osa-aikatyösuhteissa (yksityinen 13,3 %, kunta 4,3 % ja valtio 1,4 %). Määräaikaisia kokoaikatyösuhteita oli eniten valtiolla (62,6 %), noin kaksi kertaa niin paljon kuin yksityisellä sektorilla. Määräaikaisia osa-aikatyösuhteita oli eniten kuntasektorilla ja yksityissektorin naistyöntekijöillä kuten seuraavan sivun alareunan kaaviosta havaitaan.

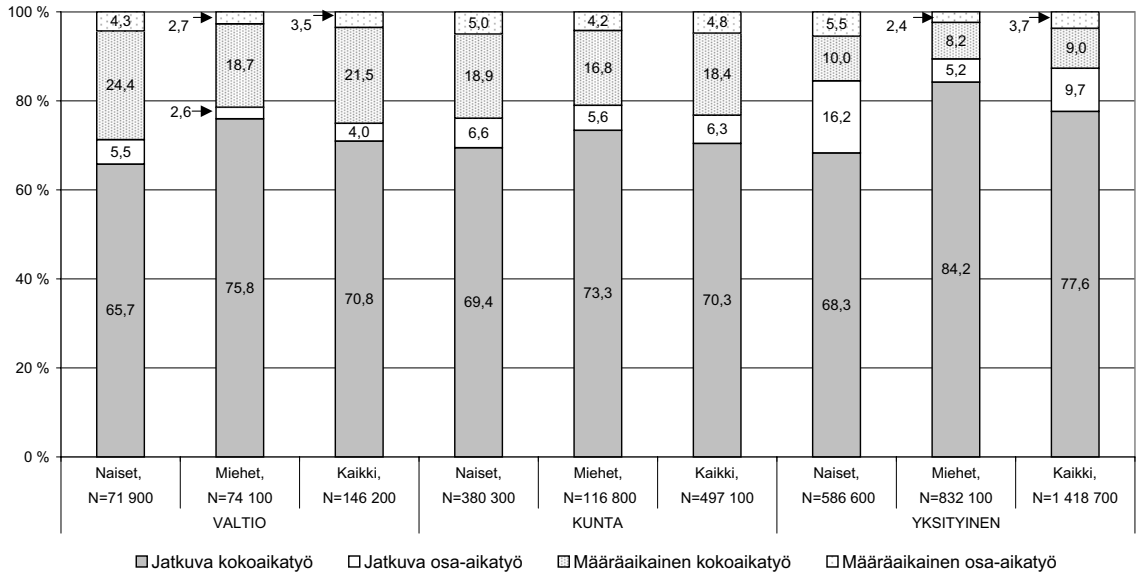
Sutelan ym. tutkimuksen mukaan valtiosektorilla lyhyet työsuhteet yleistyivät 1990-luvun puolivälissä kaikkein voimakkaimmin matalasti koulutettujen palkansaajien keskuudessa. Pätkätöitä tehneistä valtiosektorin miehistä oli v. 1995 kaksi kolmesta sijoitustöissä ja alemman keskiasteen suorittaneista liki 60 %.

Työsuhteiden muutokset työnantajasektoreittain

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työntekijöiden kokonaismäärä kasvoi vuodesta 1998 vuoteen 2002 eniten yksityisellä sektorilla (11,6 %), jossa jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden

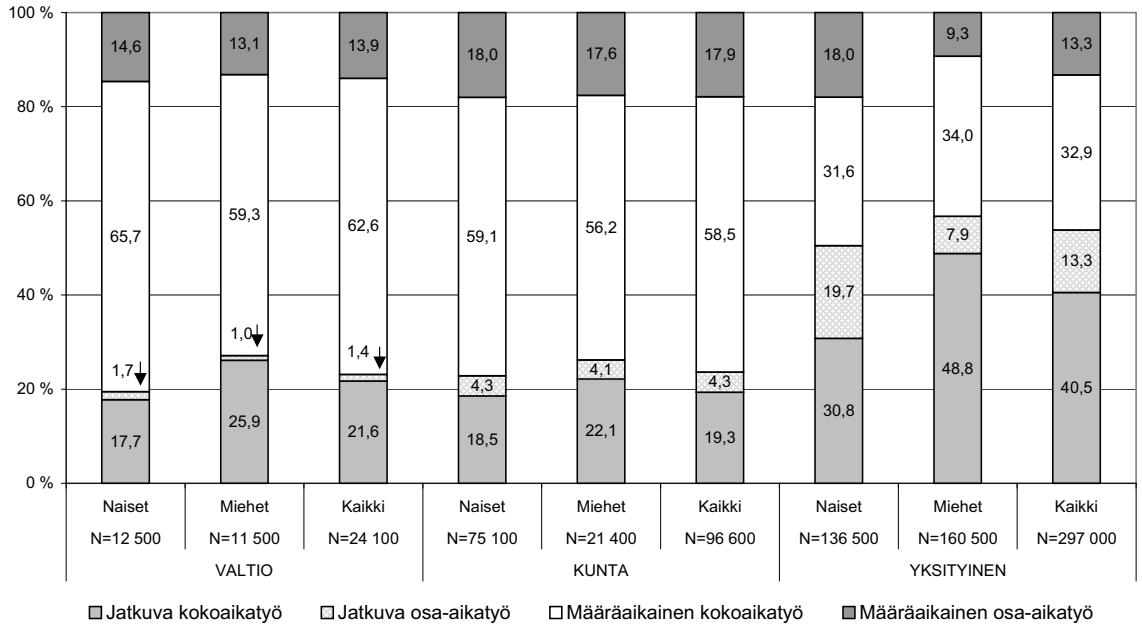
Kaikkien palkansaajien työsuhteen laatu työnantajasektoreittain v. 2002

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus



Alle vuoden kestäneiden työsuhteiden laatu v. 2002 työnantajasektoreittain

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus



määrä kasvoi hieman nopeammin (11,9 %) kuin kaikkien sektorin työntekijöiden määrä. Valtiolla työntekijöiden kokonaismäärä laski 1,9 % ja jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden määrä väheni 5,6 %. Kuntasektorilla kaikkien työntekijöiden määrä kasvoi 3,7 % ja jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden vastaavasti 2,0 %.

Jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden miesten määrä kasvoi kaikilla sektoreilla hieman nopeammin (7,1 %) kuin kaikkien miestyöntekijöiden (6,4 %). Yksityisellä sektorilla kaikkien miestyöntekijöiden määrä kasvoi 9,2 % ja jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden miesten 10,6 %. Valtiolla jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden miesten määrä väheni 10,2 % ja kaikkien miestyöntekijöiden liki yhtä paljon (9,8 %). Kuntasektorilla jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden miesten määrä aleni 4,0 % ja kaikkien miestyöntekijöiden kasvoi hieman (0,3 %).

Kaikkien työntekijöiden ja jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden määrä ja muutos työantajasektoreittain ja sukupuolen mukaan v. 1998 ja 2002:

		Kaikki työntekijät			Kokoaikatyötä tekevät		
		1998	2002	Muutos	1998	2002	Muutos
		Määrä	Määrä	%	Määrä	Määrä	%
Valtio	Naiset	66 600	72 000	8,1	47 100	47 300	0,4
	Miehet	82 500	74 400	—9,8	62 700	56 300	—10,2
	Yhteensä	149 200	146 400	—1,9	109 900	103 700	—5,6
Kunta	Naiset	363 700	380 900	4,7	253 900	264 300	4,1
	Miehet	116 600	117 000	0,3	89 400	85 800	—4,0
	Yhteensä	480 400	498 000	3,7	343 300	350 100	2,0
Yksityinen	Naiset	509 600	586 600	15,1	350 400	400 500	14,3
	Miehet	761 700	832 100	9,2	633 700	700 600	10,6
	Yhteensä	1 271 300	1 418 700	11,6	984 100	1 101 200	11,9
Kaikki sektorit	Naiset	942 300	1 043 300	10,7	653 100	713 800	9,3
	Miehet	962 900	1 025 000	6,4	787 100	843 400	7,1
	Yhteensä	1 905 200	2 068 200	8,6	1 440 200	1 557 200	8,1

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden naisten määrä kasvoi kaikilla sektoreilla hitaammin (7,1 %) kuin kaikkien naistyöntekijöiden (10,7 %). Yksityisellä sektorilla kaikkien naistyöntekijöiden määrä kasvoi 15,1 % ja jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden 14,3 %. Valtiolla kokoaikatyössä olleiden naisten määrä kasvoi selvästi hitaammin (0,4 %) kuin kaikkien naistyöntekijöiden (8,1 %). Kuntasektorilla jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden naisten määrä kasvoi 4,1 % ja kaikkien naistyöntekijöiden 4,7 %.

Jatkuvaa osa-aikatyötä tehneiden määrä kasvoi tarkastelujaksolla valtiolla (96,7 %) selvästi enemmän kuin kuntasektorilla (32,9 %) ja yksityisellä sektorilla (32,8 %). Valtiolla jatkuvaa osa-aikatyötä tehneiden määrä kasvoi selvästi enemmän naisilla (116,7 %) kuin miehillä (58,3 %). Kuntasektorilla jatkuvaa osa-aikatyötä tehneiden määrä kasvoi miehillä enemmän (97,0 %) kuin naisilla (30,0 %), samoin yksityisellä sektorilla (miehet 39,5 % ja naiset 30,0 %).

Jatkuvaa osa-aikatyötä ja määräaikaista osa-aikatyötä tehneiden määrä ja muutos työantajasektoreittain ja sukupuolen mukaan v. 1998 ja 2002:

		Jatkuva osa-aikatyö			Määräaikainen osa-aikatyö		
		1998	2002	Muutos	1998	2002	Muutos
		Määrä	Määrä	%	Määrä	Määrä	%
Valtio	Naiset	1 800	3 900	116,7	2 800	3 100	10,7
	Miehet	1 200	1 900	58,3	3 200	2 000	—37,5
	Yhteensä	3 000	5 900	96,7	6 000	5 100	—15,0
Kunta	Naiset	20 400	25 000	22,5	21 900	19 100	—12,8
	Miehet	3 300	6 500	97,0	5 400	4 900	—9,3
	Yhteensä	23 700	31 500	32,9	27 400	24 000	—12,4
Yksityinen	Naiset	73 000	94 900	30,0	28 200	32 400	14,9
	Miehet	30 900	43 100	39,5	17 900	20 000	11,7
	Yhteensä	104 000	138 100	32,8	46 100	52 300	13,4
Kaikki sektorit	Naiset	95 300	124 600	30,7	53 100	55 100	3,8
	Miehet	35 600	51 900	45,8	35 600	27 100	—23,9
	Yhteensä	130 900	176 500	34,8	79 800	82 100	2,9

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Määräaikaista osa-aikatyötä tehneiden määrä kasvoi yksityissektorilla (13,4 %) mutta väheni valtiolla (15,0 %) ja kuntasektorilla (12,4 %). Valtiolla määräaikaista osa-aikatyötä tehneiden määrä kasvoi naisilla 10,7 % ja väheni miehillä 37,5 %. Kuntasektorilla määräaikaista osa-aikatyötä tehneiden määrä väheni naisilla 12,8 %, miehillä taas 9,3 %. Yksityisellä sektorilla määräaikaista osa-aikatyötä tehneiden määrä kasvoi hieman enemmän naisilla (14,9 %) kuin miehillä (11,7 %).

Määräaikaisten kokoaikatyöntekijöiden määrä väheni 1,1 % tarkastelujaksolla koko maassa. Tämä johtuu yksityissektorista, jossa ko. työsuhteita tehneiden miesten määrä väheni 13,6 %. Yksityissektorin naisilla vastaava osuus kasvoi 1,6 %. Kuntasektorilla määräaikaisessa kokoaikatyössä olleiden määrä kasvoi 6,4 % ja valtiolla 4,0 %. Valtiolla määräaikaisten kokoaikatyössä olleiden naisten määrä kohosi selvästi (18,9 %) ja miesten väheni (9,7 %). Kuntasektorilla vastaava naisten osuus kasvoi 6,4 % ja miesten 6,5 %.

Määrä- ja osa-aikaista työtä tehneiden yhteenlaskettu määrä kasvoi tarkastelujaksolla 9,7 % (naiset 13,7 % ja miehet 3,0 %). Työnantajasektoreittain sukupuolten välinen ero oli suurin valtiolla (naiset 26,2 ja miehet -9,6 %) ja se kasvoi myös yksityissektorilla (naiset 16,9 % ja miehet 2,7 %). Ainoastaan kuntasektorilla määrä- ja osa-aikaista työtä tehneiden määrä kasvoi enemmän miehillä (14,3 %) kuin naisilla (5,6 %). Tämä ei kuitenkaan juurikaan vaikuttanut määrä- ja osa-aikaisen työn jakautumiseen kuntasektorilla, koska naistyöntekijöiden määrä oli miehiin verrattuna noin nelinkertainen. Naisten osuus v. 1998 oli 80,2 % kuntasektorin määrä- ja osa-aikaisesta työvoimasta ja v. 2002 vastaavasti 78,9 %. Valtiolla vastaavat naisten osuudet kasvoivat selvästi (v. 1998 49,6 % ja v. 2002 57,9 %) ja yksityisellä sektorilla jonkin verran (1998 55,4 % ja v. 2002 58,6 %).

Määräaikaista kokoaikatyötä ja määrä- ja osa-aikaista työtä yhteensä tehneiden määrä ja muutos työnantajasektoreittain ja sukupuolen mukaan v. 1998 ja 2002:

		Määräaikainen kokoaikatyö			Määrä- ja osa-aikainen työ yhteensä		
		1998	2002	Muutos	1998	2002	Muutos
		Määrä	Määrä	%	Määrä	Määrä	%
Valtio	Naiset	14 800	17 600	18,9	19 500	24 600	26,2
	Miehet	15 400	13 900	—9,7	19 800	17 900	—9,6
	Yhteensä	30 300	31 500	4,0	39 300	42 500	8,1
Kunta	Naiset	67 600	71 900	6,4	109 900	116 000	5,6
	Miehet	18 400	19 600	6,5	27 200	31 100	14,3
	Yhteensä	86 000	91 500	6,4	137 100	147 100	7,3
Yksityinen	Naiset	57 900	58 800	1,6	159 200	186 100	16,9
	Miehet	79 200	68 400	—13,6	128 000	131 500	2,7
	Yhteensä	137 100	127 100	—7,3	287 200	317 600	10,6
Kaikki sektorit	Naiset	140 700	149 100	6,0	289 100	328 800	13,7
	Miehet	113 600	102 300	—9,9	175 900	181 200	3,0
	Yhteensä	254 300	251 400	—1,1	465 000	510 000	9,7

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Ammattiryhmittäiset erot

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan jatkuva kokoaikatyö oli v. 2002 harvinaisinta maa- ja metsätaloudessa tai kalastuksessa toimineilla naisilla (51,5 %) ja yleisintä hallinto- ja toimistotyössä työskennelleillä miehillä (87,5 %). Jatkuva kokoaikatyö oli yleisempää miehillä kuin naisilla kaikissa muissa ammattiryhmissä paitsi terveydenhuollossa ja sosiaalialan työssä, joissa naisten jatkuva kokoaikatyö oli hieman yleisempää kuin miehillä. Suurimmat erot sukupuolten välillä olivat kaupallisessa työssä (naiset 62,0 % ja miehet 86,8 %) ja maa- ja metsätaloudessa (naiset 51,5 % ja miehet 69,1 %).

Jatkuvaa kokoaikaista ja jatkuvaa osa-aikatyötä tehneiden palkansaajien osuudet v. 2002 ammattiryhmittäin ja sukupuolen mukaan kaikista palkansaajista:

Ammattiryhmä	Jatkuva kokoaikatyö				Jatkuva osa-aikatyö			
	Naiset		Miehet		Naiset		Miehet	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Tekninen, tieteellinen, lainopillinen, humanistinen ja taiteellinen työ	166 200	68,2	165 600	81,2	10 700	6,5	9 600	4,7
Terveydenhuolto, sosiaalialan työ	262 200	66,6	20 400	65,0	21 700	8,3	2 400	7,7
Hallinto- ja toimistotyö	229 100	78,7	124 500	87,1	18 400	8,0	6 900	4,9
Kaupallinen työ	123 100	62,0	77 700	86,8	30 700	24,9	6 000	6,7
Maa- ja metsätaloustyö, kalastus	14 300	51,5	16 400	69,1	1 100	7,7	1 500	6,2
Kuljetus- ja liikennetyö	22 500	69,4	68 900	86,1	3 900	17,5	6 100	7,6
Teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö	73 100	8,4	308 900	83,7	4 800	6,6	10 900	2,9
Palvelutyö	150 800	58,4	60 200	73,5	33 100	22,0	8 300	10,2
Tuntematon	800	41,9	700	32,6	100	7,1	200	9,5
Kaikki ammatit	713 800	68,4	843 400	82,3	124 600	11,9	51 900	5,1

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Jatkuva osa-aikatyö oli yleisintä kaupallisessa työssä toimineilla naisilla (24,9 %), palvelutyössä toimineilla naisilla (22,0 %) kuljetus- ja liikennetyössä toimineilla naisilla (17,5 %) ja palvelutyössä toimineilla miehillä (10,2 %). Teollisen työn, koneenhoidon, kaivos- ja louhintatyön sekä rakennustyön miestyöntekijöitä oli ko. työsuhteessa vähiten (2,9 %).

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 2002 määräaikaisen kokoaikatyön osuudet olivat korkeimmat maa- ja metsätaloudessa ja kalastuksessa toimineilla naistyöntekijöillä (33,0 %), terveydenhuollossa ja sosiaalialalla työskentelevillä miehillä (19,9 %) sekä teknisen, tieteellisen, lainopillisen, humanistisen ja taiteellisen alan naisilla (19,4 %). Terveydenhuollossa ja sosiaalialalla työskennelleistä naisista liki joka viides (19,3 %) oli ko. työsuhteessa. Määräaikainen kokoaikatyö oli vähäisintä kaupallisessa työssä sekä kuljetus- ja liikennetyössä olleilla miehillä (4,2 %) ja vähäistä myös kaupallisen alan naisilla (5,7 %).

Määräaikaista koko- ja osa-aikatyötä tehneiden palkansaajien osuudet v. 2002 ammattiryhmittäin ja sukupuolen mukaan kaikista palkansaajista:

Ammattiryhmä	Määräaikainen kokoaikatyö				Määräaikainen osa-aikatyö			
	Naiset		Miehet		Naiset		Miehet	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Tekninen, tieteellinen, lainopillinen, humanistinen ja taiteellinen työ	323 00	19,4	23 400	11,5	9 700	5,8	5 300	2,6
Terveydenhuolto, sosiaalialan työ	50 600	19,3	6 200	19,9	15 000	5,7	2 300	7,4
Hallinto- ja toimistotyö	23 800	10,4	8 900	6,3	6 500	2,8	2 500	1,8
Kaupallinen työ	7 000	5,7	3 800	4,2	9 000	7,3	2 000	2,2
Maa- ja metsätaloustyö, kalastus	4 700	33,0	4 500	18,9	1 100	7,7	1 400	5,9
Kuljetus- ja liikennetyö	1 700	7,6	3 400	4,2	1 200	5,6	1 600	2,1
Teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö	9 300	12,7	42 600	11,6	1 700	2,4	6 800	1,8
Palvelutyö	19 200	12,7	8 600	10,4	10 300	6,9	4 800	5,8
Tuntematon	500	26,4	800	40,7	500	24,6	400	17,2
Kaikki ammatit	149 100	14,3	1 023	10,0	55 100	5,3	27 100	2,6

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus.

Määräaikainen osa-aikatyö oli yleisintä maa- ja metsätaloudessa sekä kalastuksessa toimineilla naisilla (7,7 %), terveydenhuollossa ja sosiaalityössä toimineilla miehillä (7,4 %) ja kaupallisessa työssä toimineilla naisilla (7,3 %). Hallinto- ja toimistotyötä tehneet miehet tekivät määräaikaista osa-aikatyötä vähiten (1,8 %).

Työministeriön mukaan työvoimatoimistojen avoimien työpaikkojen, joiden kesto oli alle 3 kk, osuus kaikista avoimista työvoimatoimistojen työpaikoista, oli v. 2002 selvästi suurin (82 %) maa- ja metsätaloustyössä sekä kalastusalalla. Graafisessa ym. (työministeriön ammattiryhmä: Graafinen, elintarvike, kemia, paperi, energia, varastoala) työssä vastaava osuus oli 53 %, teollisessa ym. (työministeriön ammattiryhmä: Teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö) työssä 42 % ja palvelutyössä 36 %. Pienin vastaava osuus oli teknisen, tieteellisen, lainopillisen, humanistisen ja taiteellisen työn ammattiryhmässä (13 %). Terveydenhuollossa ja sosiaalialalla vastaava osuus oli hieman alle kaikkien ammattiryhmien keskiarvon.

Työvoimatoimistojen avoimien työpaikkojen, joiden kesto oli alle 3 kk, osuus kaikista työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista ammattiryhmittäin v. 1998 ja 2002:

Ammattiryhmä	1998	2002
	%	
Tekninen, tieteellinen, lainopillinen, humanistinen ja taiteellinen työ	17	13
Terveydenhuolto, sosiaalialan työ	39	31
Atk-, hallinto- ja toimistotyö	17	15
Kaupallinen työ	24	20
Maa- ja metsätaloustyö, kalastusala	87	82
Kuljetus- ja liikennetyö	33	33
Teollinen työ, koneenhoito, kaivos- ja louhintatyö sekä rakennustyö	51	42
Tekstiili-, metalli-, sähkö-, puu- ja maalausala	29	30
Graafinen, elintarvike, kemia, paperi, energia, varastoala	54	53
Palvelutyö	41	36
Tuntematon	92	100
Kaikki ammattiryhmät	41	36

Koko maan osalta mukana ovat myös Ahvenanmaa ja ulkomailla olleet työnvälityksen tietojärjestelmän avoimet työpaikat. Työministeriön käyttämä ammattiryhmäluokitus poikkeaa joiltakin osin Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen luokituksesta. Lähde: Työministeriö.

Työsuhteet terveyspalveluissa

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 1998 terveyspalveluissa työskenteli 151 800 henkeä, joista oli naisia 86,6 % ja miehiä 13,4 %. Vuonna 2002 terveyspalveluissa työskenteli 159 200 henkeä, joista oli naisia 86,4 % ja miehiä 13,6 %. Terveyspalvelujen henkilöstö kasvoi 4,9 % vuodesta 1998 vuoteen 2002.

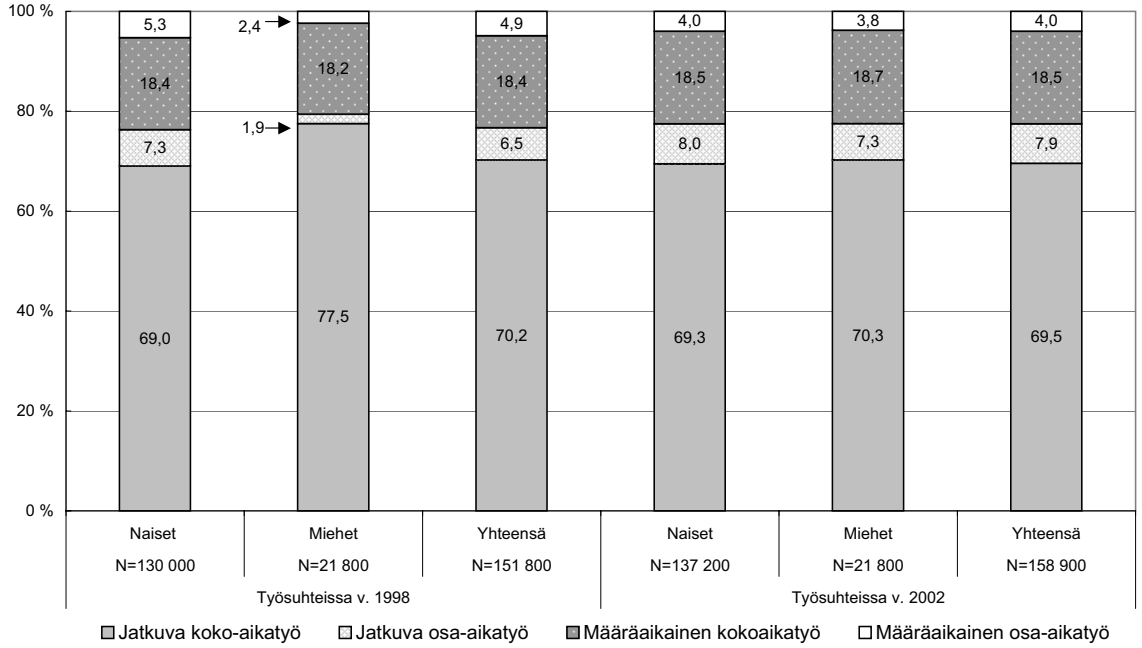
Kuten seuraavan sivun ylemmästä kaaviosta havaitaan, jatkuvaa kokoaikatyötä tehneiden naisten suhteellinen osuus kasvoi hieman vuodesta 1998 vuoteen 2002 ja miesten vastaavasti väheni selvästi. Jatkuvaa osa-aikatyötä tehneiden osalta miesten suhteellinen osuus liki nelinkertaistui tarkastelujaksolla samalla, kun myös naisten suhteellinen osuus kasvoi hieman. Määräaikaisen kokoaikatyön suhteellisen osuuden kasvu oli miehillä hieman suurempi kuin naisilla. Määräaikaisen osa-aikatyön osalta naisten suhteellinen osuus kasvoi hieman ja miesten osuus selvästi. Vuonna 2002 määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita tehneitä naisia oli 30,5 % (v. 1998 31,0 %) terveyspalveluissa toimineista naistyöntekijöistä ja miehiä 29,4 % (v. 1998 29,7 %).

Terveyspalveluissa oli v. 1998 keskimäärin 25 700 alle vuoden kestänyttä työsuhdetta ja v. 2002 vastaavasti 29 600. Vuonna 1998 naisten osuus alle vuoden kestäneistä työsuhteista oli 85,2 % ja miesten 14,8 %. Vuonna 2002 naisten vastaava osuus oli 85,1 % ja miesten 14,9 %. Alle vuoden kestäneiden työsuhteiden määrä kasvoi 15,2 % vuodesta 1998 vuoteen 2002, kuten seuraavan sivun alemmasta kaaviosta havaitaan.

Jatkuvia kokoaikaisia työsuhteita oli v. 1998 alle vuoden kestäneistä työsuhteista miehillä melkein kaksi kertaa enemmän kuin naisilla. Naisten ja miesten osuuksien ero tasoittui jonkin verran v. 2002 vuoteen 1998 verrattuna. Jatkuva osa-aikatyö yleistyi tarkastelujaksolla etenkin miehillä, sillä miesten osuus oli v. 1998 selvästi pienempi kuin

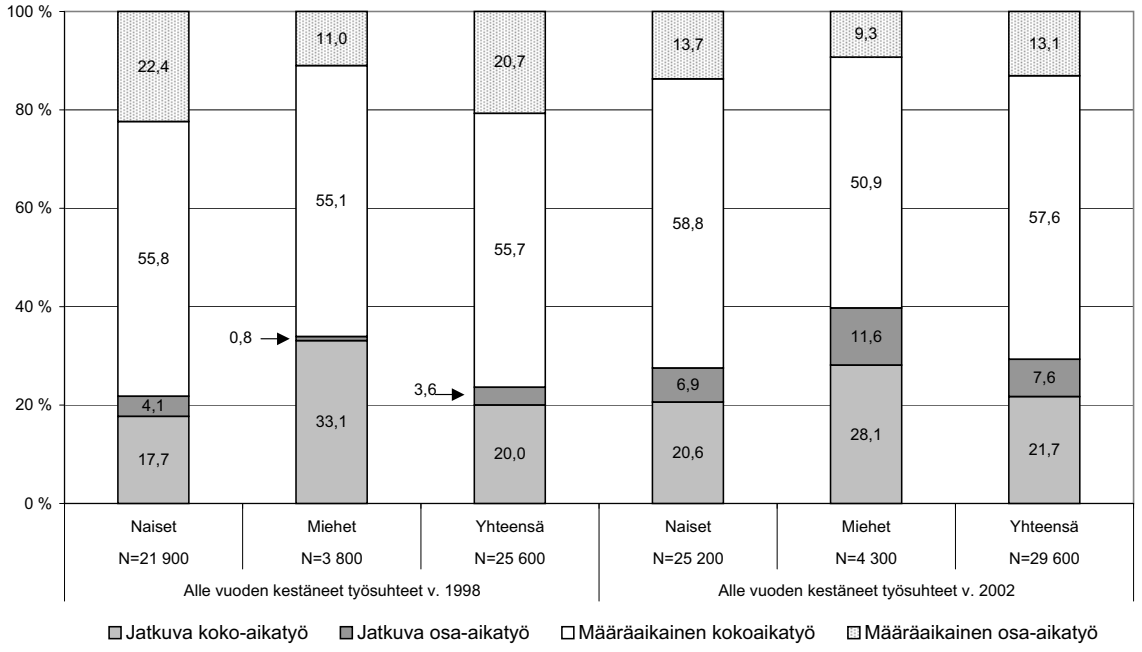
Terveyspalvelujen henkilöstön kaikkien työsuhteiden laatu sukupuolen mukaan v. 1998 ja 2002

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus



Terveyspalveluissa tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneiden työsuhteiden laatu v. 1998 ja 2002

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus



naisten mutta v. 2002 selvästi suurempi. Määräaikainen kokoaikatyö yleistyi naisilla ja väheni miehillä. Määräaikaista osa-aikatyötä tehneiden osuuden aleneminen oli naisilla voimakkaampaa kuin miehillä. Vuonna 2002 määrä-aikaisia ja osa-aikaisia työsuhteita terveyspalveluissa oli keskimäärin tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista naisilla 79,4 % (v. 1998 82,3 %) ja miehillä vastaavasti 71,9 % (v. 1998 66,9 %).

Työsuhteet sosiaalipalveluissa

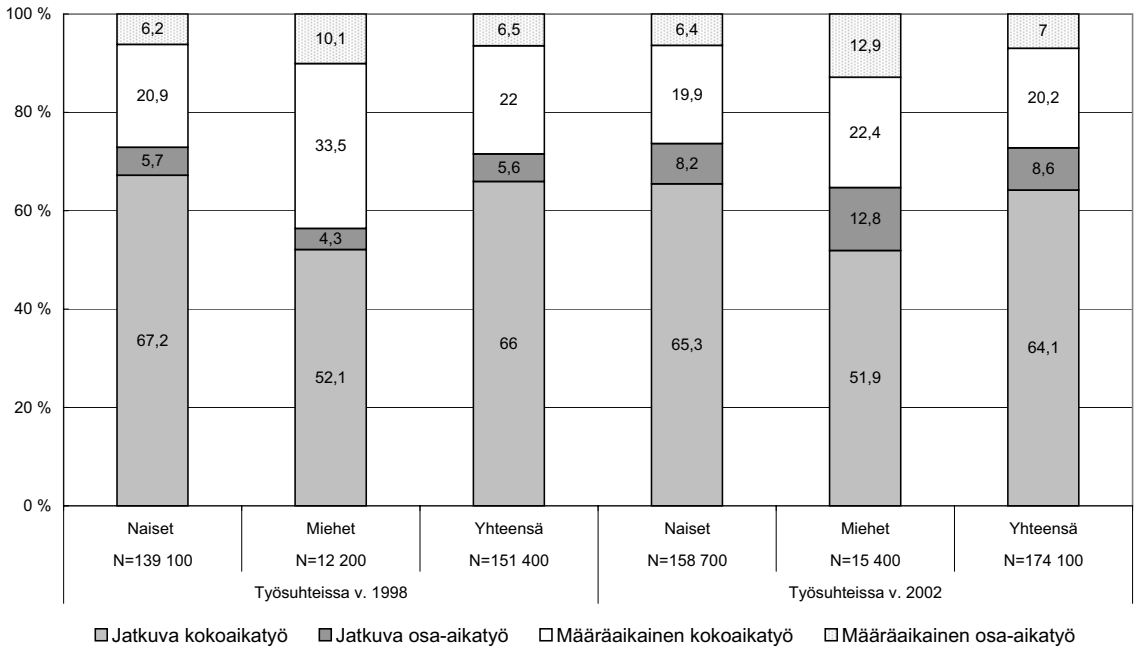
Sosiaalipalveluissa työskenteli v. 1998 yhteensä 151 400 henkeä, joista oli naisia 91,6 % ja miehiä 8,4 %. Vuonna 2002 sosiaalipalveluissa työskenteli 174 300 henkeä, joista oli naisia 91,2 % ja miehiä 8,8 %. Sosiaalipalvelujen henkilöstö kasvoi 9,7 % vuodesta 1998 vuoteen 2002.

Seuraavasta kaaviosta ilmenee, että jatkuvaa kokoaikatyötä tekevien suhteellinen osuus aleni sosiaalipalveluissa sekä naisilla että miehillä vuodesta 1998 vuoteen 2002. Vuonna 2002 jatkuvaa kokoaikatyötä teki kaikista sosiaalipalveluissa toimineista naisista 65,3 % ja 51,9 % alalla toimineista miehistä. Jatkuvaa osa-aikatyötä tekevien osalta miesten suhteellinen osuus likimain kolminkertaistui tarkastelujaksolla samalla, kun myös naisten suhteellinen osuus kasvoi selvästi. Määräaikaisen kokoaikatyön suhteellinen osuus aleni miehillä selvästi ja vastaavasti naisilla hieman. Määräaikaisen osa-aikatyön suhteelliset osuudet kasvoivat molemmilla sukupuolilla. Vuonna 2002 määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita tehneitä naisia oli 34,5 % (v. 1998 32,8 %) sosiaalipalveluissa toimineista naistyöntekijöistä ja miehiä vastaavasti 48,1 % (v. 1998 47,9 %) miestyöntekijöistä.

Sosiaalipalveluissa oli keskimäärin alle vuoden kestäneitä työsuhteita v. 1998 38 200 ja v. 2002 vastaavasti 43 900. Vuonna 1998 naisten osuus alle vuoden kestäneistä työsuhteista oli 87,4 % ja miesten 12,6 %. Vuonna 2002 naisten vastaava osuus oli 87,7 % ja miesten 12,3 %. Alle vuoden kestäneiden työsuhteiden määrä kasvoi 14,9 % vuodesta 1998 vuoteen 2002.

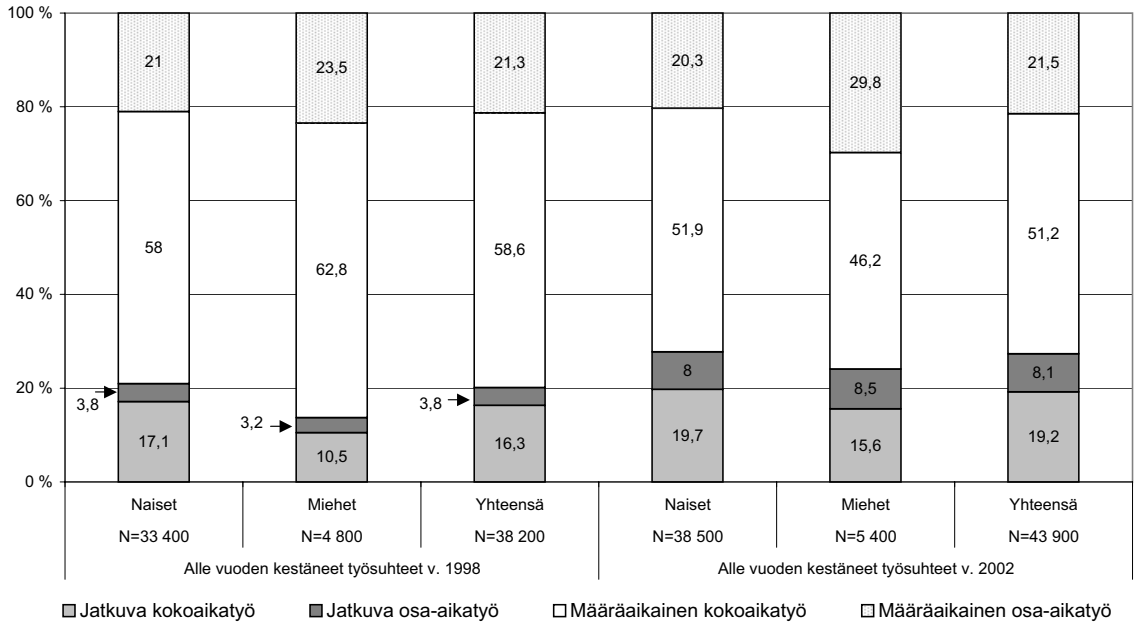
Sosiaalipalveluissa oli jatkuvia kokoaikaisia työsuhteita v. 1998 keskimäärin alle vuoden kestäneistä työsuhteista joka kuudennella naisella ja noin joka kymmenennellä miehellä. Jatkuvien kokoaikaisten työsuhteiden käyttö oli yleisempää molemmilla sukupuolilla v. 2002 kuin v. 1998. Jatkuvan osa-aikatyön suhteellinen osuus yleistyi vuodesta

Sosiaalipalvelujen henkilöstön kaikkien työsuhteiden laatu sukupuolen mukaan v. 1998 ja 2002
Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus



Sosiaalipalveluissa tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneiden työsuhteiden laatu v. 1998 ja 2002

Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimus



1998 vuoteen 2002 molemmilla sukupuolilla ja määräaikaisen kokoaikatyön suhteellinen osuus aleni miehillä naisia nopeammin. Kuten yllä olevasta kaaviosta ilmenee, määräaikaisen osa-aikatyön suhteellinen osuus aleni naisilla hieman, mutta kasvoi miehillä melko selvästi. Vuonna 2002 määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita oli naisilla 80,3 % (v. 1998 82,9 %) ja miehillä 84,4 % (v. 1998 89,5 %) sosiaalipalveluissa tarkasteluvuonna alle vuoden kestäneistä työsuhteista.

Määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet Euroopassa

Työministeriön mukaan Eurostatin työvoimatutkimuksen vuoden 2002 toisen neljänneksen tiedot ovat tällä hetkellä kattavimmat saatavilla olevat. Tiedot koskevat Euroopan unionin maita, lukuun ottamatta Saksaa, Ranskaa, Luxemburgia ja Itävaltaa. Ranskan ja Itävallan osalta käytetään vuoden 2002 ensimmäisen neljänneksen tietoja. Saksasta ja Luxemburgista tietoja ei ole lainkaan saatavilla. Tarkastelussa käytetty ikäryhmä on kaikissa maissa 15—64-vuotiaat. Tilastokeskuksen mukaan määräaikainen osa-aikatyö sisältyy sekä osa- että määräaikaiseen työhön Eurostatin tilastoissa.

Suomessa määräaikaisia työntekijöitä oli Eurostatin mukaan 17,2 % kaikista työllisistä vuoden 2002 toisella neljänneksellä. Euroopan unionin jäsenmaista vastaava osuus oli korkein Espanjassa 31,1 % ja matalin Irlannissa 5,3 %. Espanjan ohella ainoastaan Portugalissa (21,7 %) määräaikaisen työn osuus oli Suomea korkeampi. Euroopan unionin suurista jäsenmaista määräaikaisten työntekijöiden osuus oli korkein Ranskassa (14,1 %) ja alhaisin Isossa-Britanniassa (5,9 %). Pohjoismaissa vastaavat osuudet olivat Suomea alhaisempia: Ruotsissa 15,2 % ja Tanskassa 8,8 %.

Osa-aikaisten työntekijöiden osuus kaikista työllisistä oli Eurostatin mukaan Suomessa 12,1 %. Euroopan unionin jäsenmaista korkein osa-aikaisten osuus työllisistä oli Alankomaissa (43,4 %) ja alhaisin Kreikassa (4,2 %). Pohjoismaissa vastaavat osuudet olivat Suomea korkeampia (Ruotsi 20,4 % ja Tanska 20,0 %).

Tutkimuksen (Vleminckx Koen: The Proliferation of Part-time Work, Family Employment and Household Income Security, Teoksessa Social Exclusion in European Welfare states. Cheltenham 2002) perusteella osa-aikatyösuhteiden osuus kaikista työsuhteista on monissa Euroopan maissa naisilla huomattavasti korkeampi kuin miehillä. Vuonna 1995 osa-aikaisten työsuhteiden osuus oli esim. Hollannissa (naiset 54 %, miehet 11 %), Isos-

sa-Britanniassa (naiset 40 %, miehet 7 %), Belgiassa (naiset 31 %, miehet 5 %) ja Irlannissa (naiset 27 %, miehet 6 %) naisilla selvästi yleisempää kuin miehillä.

Alityöllisyys ja pitkät työviikot

Alityöllisellä tarkoitetaan osa-aikatyötä tai määräaikaista työtä tekevää henkilöä, joka haluaisi tehdä kokoaikaista tai pysyvää työtä.

Laukkasen tutkimuksen mukaan alityöllisten korkea osuus osa-aikatyötä tekevistä viittaa kehittymättömiin ja joustamattomiin osa-aikatyön markkinoihin. Eniten alityöllisiä on maissa, joissa osa-aikatyön osuus kaikista työsuhteista on alhainen. Kreikassa osa-aikatyötä tekee 12 % palkansaajista ja kaikista osa-aikatyötä tekevistä 44 % on alityöllisiä. Samaten Italiassa (15 %) ja Suomessa (14 %) osa-aikatyötä tehdään vähän, mutta molemmissa maissa (Italia 36 % ja Suomi 35 %) yli kolmannes osa-aikatyötä tekevistä on alityöllisiä. Alankomaissa (38 %), Isossa-Britanniassa (27 %), Norjassa (27 %), Tanskassa (25 %) ja Irlannissa (21 %) osa-aikatyötä tekeviä on paljon mutta alityöllisiä vähän (Alankomaat 4 %, Iso-Britannia 10 %, Norja 10 %, Tanska 14 % ja Irlanti 16 %).

Alityöllisten osuus kaikista määräaikaista työtä tekevistä palkansaajista oli korkein Espanjassa (23,8 %) ja alhaisin Luxemburgissa (0,5 %). Alityöllisten naisten osuudet kaikista määräaikaisista olivat miehiä korkeammat muualla paitsi Isossa-Britanniassa. Suomessa tämä osuus on toiseksi korkein (10,5 %) EU:ssa. Kevään 2000 työvoimatutkimuksen mukaan 75 % naisista ja 68 % miehistä teki määräaikaista työtä, koska ei ollut löytänyt pysyvää työtä. Työministeriön selvityksen mukaan suurin osa Suomessa määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevistä haluaisi vakituisen työpaikan.

Alityöllisten osuus kaikista määräaikaisista palkansaajista EU-maissa v. 2000 sukupuolen mukaan:

	Naiset	Miehet	Keskimäärin
	%		
Espanja	25,3	22,2	23,8
Suomi	13,1	7,8	10,5
Kreikka	11,3	8,2	9,8
Portugali	9,2	7,4	8,3
Ruotsi	9,6	6,3	8,0
Belgia	8,6	4,6	6,6
Tanska	5,5	2,9	4,2
Italia	5,1	3,9	4,0
Alankomaat	4,3	3,3	3,8
Iso-Britannia	2,0	2,2	2,1
Irlanti	1,9	1,3	1,6
Itävalta	1,9	1,1	1,5
Saksa	1,7	1,3	1,5
Luxemburg	0,5	0,4	0,5
Ranska	—	—	—

Ranskasta ei ole tietoja, koska siellä ei tilastoinnissa käytetä pysyvän työpaikan (permanent job) käsitettä.
Lähde: Franco ym.: At the margins of the labour market? Women and men in temporary jobs in Europe. Statistic in Focus. Population and social conditions. Theme 3—12/2002. Eurostat.

Alityöllisten osuus määräaikaisista palkansaajista oli v. 2000 korkein maissa (Espanja 23,5 %, Suomi 10,5 %, Kreikka 9,8 %, Portugali 8,3 % ja Ruotsi 8,0 %), joissa määräaikaisia työsuhteita oli kaikista työsuhteista eniten vuoden 2002 toisella neljänneksellä (Espanja 31,1 %, Portugali 21,7 %, Suomi 17,2 %, Ruotsi 15,2 %, Kreikka 11,2 %). Irlannissa (5,3 %) ja Isossa-Britanniassa (5,9 %) määräaikaisten palkansaajien osuudet olivat kaikista palkansaajista EU-maiden pienimmät ja vastentahtoisen määräaikaisen työn osuus myös pieni (Irlanti 1,6 % ja Iso-Britannia 2,1 %).

Laukkasen tutkimuksen mukaan pitkää työviikkoa tehneiden osuus kaikista palkansaajista oli v. 2000 korkein Espanjassa (30,0 %) ja alhaisin Alankomaissa (10,1 %). Miehet tekivät pitkää työviikkoa kaikissa tarkastelussa mukana olleissa maissa enemmän kuin naiset. Vuodesta 1995 vuoteen 2000 pitkää työviikkoa tehneiden miesten osuus kasvoi muissa maissa paitsi Kreikassa ja Suomessa.

Kreikassa pitkiä työviikkoja tehneiden miesten osuus (14,5 %) aleni selvästi nopeammin kuin naisten osuus (7,3 %). Suomessa pitkiä työviikkoja tehneiden naisten osuus (6,4 %) kasvoi hieman nopeammin kuin miesten (4,6 %).

Pitkää työviikkoa (yli 45 t) tehneiden osuudet kaikista palkansaajista v. 1995 ja 2000 sukupuolen mukaan EU-maissa:

	1995			2000			Muutos		
	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki
	%								
Kreikka	37,8	24,1	33,1	23,3	16,8	20,8	—14,5	—7,3	—12,3
Iso-Britannia	34,6	13,6	27,8	34,7	7,8	22,0	0,1	—5,8	—5,8
Irlanti	31,8	8,8	24,2	43,1	10,3	28,7	11,3	1,5	4,5
Portugali	26,4	16,8	22,3	33,9	20,1	26,9	7,5	3,3	4,6
Belgia	22,8	17,3	21,0	21,3	9,7	16,5	—1,5	—7,6	—4,5
Italia	23,8	12,1	19,9	32,6	15,7	26,3	8,8	3,6	6,4
Ranska	24,2	12,4	19,8	27,9	13,5	21,3	3,7	1,1	1,5
Itävalta	21,6	14,5	19,1	26,0	10,6	18,1	4,4	—3,9	—1,0
Saksa	21,3	10,6	17,7	24,0	5,5	15,6	2,7	—5,1	—2,1
Suomi	22,5	9,1	15,9	26,6	15,5	20,8	4,1	6,4	4,9
Espanja	16,2	11,6	14,8	36,0	19,7	30,0	19,8	8,1	15,2
Tanska	17,5	7,2	13,7	21,0	7,9	14,5	3,5	0,7	0,8
Luxemburg	15,3	9,7	13,6	19,1	7,9	14,8	3,8	—1,8	1,2
Alankomaat	14,5	6,5	12,8	17,9	3,0	10,1	3,4	—3,5	—2,7
Ruotsi	12,5	7,3	12,5	21,4	8,2	14,6	6,0	0,9	2,1
Keskimäärin	24,0	12,3	20,1	28,0	11,5	20,4	4,0	—0,8	0,3

Lähde: Laukkanen: Työaikojen kehitys EU:ssa 1990-luvulla. Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2002.

Pitkiä työviikkoja tehneitä naisia oli v. 2000 vähän ensisijaisesti niissä maissa (Alankomaat 3,0 %, Saksa 5,5 %, Iso-Britannia 7,8 %, Tanska 7,9 %, ja Belgia 9,7 %), joissa naisten osa-aikaisten työsuhteiden osuus oli v. 1995 korkea (Alankomaat 54 %, Iso-Britannia 40 %, Belgia 31 %, Saksa 28 %, Tanska 25 %).

Määrä- ja osa-aikainen työ, työmarkkina-asema ja työllisyys

Työministeriön mukaan määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet voivat toimia väylänä pysyvään työsuhteeseen. Työnantaja voi palkata henkilön vain tarvitsemakseen ajaksi. Mahdollisuus määrä- ja osa-aikaiseen työsuhteeseen lisää joidenkin ihmisten halukkuutta tarjota työvoimaansa työmarkkinoille.

Ministeriön mukaan määräaikaisissa työsuhteissa olevien riski jäädä työttömäksi oli v.1993 ja 2000 seitsemän kertaa suurempi kuin pysyvässä työsuhteessa olevilla. 1980-luvulla riski oli nelinkertainen. Määräaikaisilla työntekijöillä on myös vakituisia enemmän kokemuksia työttömyydestä, toistuvaistyöttömyys yleisempää ja aiemmin koettu työttömyys oli kestänyt selvästi pidempään.

Ministeriön mukaan OECD-maissa määräaikaisissa työsuhteissa on pääasiassa nuoria, vähän koulutettuja työntekijöitä alhaisten vaatimusten ammateissa kuten maataloudessa ja pienissä yrityksissä. Määräaikaisten työntekijöiden ansiot jäävät yleensä pienemmiksi kuin vastaavissa tehtävissä työskentelevien vakituisten työntekijöiden.

Ministeriön mukaan määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden tärkeimpiä ongelmia ovat työntekijöiden turvattomuus ja epävarmuus, jotka aiheutuvat lyhyistä työsuhteista ja normaalia lyhyemmistä työajoista. Suurin osa määräaikaisista työsuhteista on alle vuoden mittaisia, ja ne toistuvat usein samoilla henkilöillä. Työsuhteiden välissä voi olla työttömyysjaksoja, jotka lisäävät epävarmuutta. Määrä- ja osa-aikaisissa työsuhteissa esim. lomat ovat lyhyempiä sekä sairausajan edut, työttömyysturva ja eläkkeet heikompia kuin vakituisissa työsuhteissa. Määrä- ja osa-aikaisissa työsuhteissa olevat tekevät ilta- ja viikonlopputyötä useammin kuin vakituiset, heidän työaikansa ei ole joustava ja palkka- ja työturvallisuudessa on parantamisen varaa. Työministeriön mukaan määrä- ja osa-aikaisissa työsuhteissa olevat ovat tyytymättömämpiä työhönsä kuin vakituiset työntekijät, koska heillä teetetään usein ikävimmät ja tylsimmät työt.

Ministeriön mukaan määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden hyvänä puolena ovat työnantajien ja työntekijöiden haluamat joustot työn teettämisessä ja tekemisessä. Työntekijät haluavat työskennellä

mieluummin määräaikaisena kuin vakituisena monesta eri syystä. Syynä voi olla esim. vähäisempi halu sitoutua työnantajaan. Työn ja vapaa-ajan tai opiskelun ja lastenhoidon yhdistäminen työntekoon on helpompaa. Työntekijä saa työkokemusta, toimeentulonsa työstä ja mahdollisuuden etsiä itselleen soveltuvaa työtä. Työnantajan kannalta määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet lisäävät joustoja, joilla voidaan tasata hyvien ja heikompien aikojen välistä vaihtelua työvoiman tarpeessa.

Sutelan ym. tutkimuksessa tarkasteltiin pätkätyön muutoksia v. 1990, 1993, 1995 ja 1997. Tutkimuksen kohteena oli tutkimusvuosien palkansaajista n. 90 %. Heitä oli vastaavina vuosina 1 982 000, 1 771 000, 1 732 000 ja 1 853 000. Tutkimuksen mukaan v. 1990 lyhyistä, alle vuoden työsuhteista oli miesten tekemiä 61 % ja pitkistä työsuhteista puolet oli miesten ja puolet naisten tekemiä. Vuonna 1993 miehet tekivät pätkätyösuhteista 61 % ja 52 % kaikista työsuhteista, v. 1995 vastaavasti 58 % ja 53 % ja v. 1997 54 % ja 51 %.

Tutkimuksen mukaan naiset työllistyivät v. 1990—97 vähän paremmin kuin miehet. Päätoimisesti työllisten osuudet kaikista vähintään kuusi kuukautta työvoimaan kuuluneista pätkätöitä tehneistä naisista olivat v. 1990 87 % (miehet 84 %), 1993 52 % (miehet 49 %), 1995 58 % (miehet 57 %) ja 1997 66 % (miehet 65 %).

Tutkimuksen mukaan pätkätöitä tekevien naisten miehiä parempi työllisyys oli yhteydessä ammattirakenteeseen. Kaikista pätkätöitä tehneistä oli v. 1990 pääasiassa työllisiä 86 %. Vastaava osuus oli korkein terveydenhuoltotyössä (95 %) ja korkea myös teknisessä, tieteellisessä jne. työssä (91 %) sekä teollisessa työssä (75 %). Vuonna 1993 kaikista pätkätöitä tehneistä oli pääasiassa työllisiä 50 %. Vastaava osuus oli edelleen korkein terveydenhuoltotyössä (66 %) ja teknisessä, tieteellisessä jne. työssä (64 %). Heikoin tilanne oli teollisessa työssä (42 %). Vuonna 1995 kaikista pätkätöitä tehneistä oli pääasiassa työllisiä 57 %. Tilanne oli paras terveydenhuoltotyössä (77 %) ja teknisessä, tieteellisessä jne. työssä (69 %). Teollisen, palvelutyön, hotelli- ja ravintolatyön sekä hallinto- ja toimistotyön ammattialoilla vastaava osuus jäi 50—52 %:iin. Vuonna 1997 kaikista pätkätöitä tehneistä oli pääasiassa työllisiä 65 %. Vastaava osuus oli korkein terveydenhuoltotyössä (77 %) ja teknisessä, tieteellisessä jne. työssä (76 %). Alhaisin osuus oli hotelli- ja ravintola-alalla, vajaat 60 %.

Sutelan ym. tutkimuksessa seurattiin työmarkkinoilta syrjäytymistä vuosien 1990 ja 1995 välillä. Vuonna 1990 pääasiallisesti lyhyitä työsuhteita tehneistä palkansaajista 70 % kuului työvoimaan v. 1995. Noin puolet vuoden 1990 pätkätyöläisistä teki edelleen lyhyitä työsuhteita. Kolmannes oli siirtynyt vakaamalle työuralle, naiset (47 %) miehiä (22 %) useammin. Kaikista v. 1990 pätkätöitä tehneistä 22 % oli syrjäytynyt työmarkkinoilta vuoden 1995 loppuun mennessä, ja kolme neljästä syrjäytyneestä oli miehiä.

Jolkkosen ym. tutkimus käsitti Joensuun, Kokkolan, Lahden, Oulun ja Tampereen kaupunkiseutujen työikäisen väestön, ja siinä tarkasteltiin lyhytaikaisia työsuhteita tekeviä vuodesta 1990 vuoteen 1998. Tutkimusvuosina pätkätyötä tehneet työllistyivät paremmin kuin ne, jotka eivät olleet tehneet pätkätöitä. Työllistymistä arvioitiin kertyneiden työkuukausien määrällä. Eniten työkuukausia kertyi niille pätkätyön tekijöille, jotka päätyivät pätkätyöhön pysyvästä työstä tai työllistyivät pätkätyöhön kahden vuoden sisällä edellisestä pätkätyöstä. Vähiten työkuukausia kertyi toistuvasti tai pitkään työttömänä olleille.

Pysyvästi työllistyneiden, vajaatyöllisten ja alityöllisten osuudet v. 1997 työsuhteiden määrän mukaan:

Työsuhteita	Työllistyi pysyvästi	Vajaa-työllinen	Ali-työllinen
	%		
1 työsuhde	34,6	31,4	34,0
2 työsuhdetta	89,1	6,2	4,7
3—4 työsuhdetta	85,5	11,0	3,5
5—7 työsuhdetta	85,0	12,0	3,0
8—10 työsuhdetta	83,0	14,0	3,0
Yli 11 työsuhdetta	79,0	17,0	4,0
Keskimäärin	79,2	18,0	9,0

Vuoden 1997 työllisyyden määrittelyssä on huomioitu vuodet 1996 ja 1998. Kunkin vuoden työllisyyden luokittelussa on otettu huomioon edeltävä ja seuraava vuosi, jotta työn jatkuminen vuoden vaihteen yli tulee huomioitua. Työllisiksi määriteltiin työvoimaan kuuluneet, jotka ovat olleet vuoden aikana vähintään 4 kk joko työssä tai työttömänä ja joille tarkasteluvuonna kertyi 10—12 työkuukautta tai kahtena peräkkäisenä vuonna 20–24 kuukautta. Vajaatyöllisiä olivat ne, joille tarkasteluvuonna kertyi 7—9 työkuukautta tai kahtena perättäisenä vuonna 14–18 kuukautta. Alityöllisiä olivat ne, joille kertyi vuoden aikana 4—6 työkuukautta tai kahtena peräkkäisenä vuonna 8–12 kuukautta.
Lähde: Jolkkonen ym.

Tutkijoiden mukaan suurimmalle osalle pätkätyöntekijöistä pätkätyö näyttäisi olevan askel kohti pysyvämpää, koko vuoden kestävää työllisyyttä. Pätkätyön positiivinen työllisyysvaikutus eriytyi talouden suhdannetilanteen, toimialan, kaupunkiseudun, työntekijän iän, koulutusalan ja sukupuolen mukaan. Lamavuosina 1990—92 pätkätyötä tehneistä työllistyi pysyvästi yli 60 %, mutta siirty-

mäkaudella 1993—95 yli 70 %. Niin lamavuosina, siirtymäkaudella kuin sitä seuranneella kasvun kaudellakin parhaiten pätkätyöntekijät työllistyivät Oulun, Tampereen ja Lahden kaupunkiseuduilla ja heikoimmin Joensuun kaupunkiseudulla. Kokkolan kaupunkiseudulla pätkätyöntekijät työllistyivät hieman paremmin kuin Joensuun kaupunkiseudulla.

Enemmistöllä pätkätöitä tehneistä oli vuoden aikana useita työsuhteita. Pätkätöitä tehneistä 16 %:lla oli vuoden aikana ainoastaan yksi työsuhde, yli 60 %:lla oli kaksi työsuhdetta, 17 %:lla kolme tai neljä työsuhdetta ja 5 %:lla enemmän kuin neljä työsuhdetta.

Määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet, naisten asema ja perhe

Työministeriön mukaan naisten määräaikaisten työsuhteiden lisääntyminen on tehnyt heidän työmarkkina-asemastaan entistä epävakaamman. Osa-aikatyö on ongelmallista työntekijöille, joille se on vastentahtoista, tai niille, joille työstä saatavat ansiot eivät riitä elämiseen. Naisten määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden korkeampi osuus miehiin verrattuna on eriyttänyt sukupuolten työmarkkina-asemaa ja on yhteiskunnallisen tasa-arvokehityksen kannalta ongelmallista.

Ministeriön mielestä määräaikaisten työsuhteiden yleistyminen erityisesti nuorilla, synnytysikäisillä naisilla on yksi syy siihen, että perheen perustaminen ja lasten hankkiminen siirtyy entistä myöhäisemmälle iälle. Äidit synnyttävät keskimäärin 28-vuotiaina ensimmäisen lapsensa. Väestön ikärakenteen ja tulevan väestökehityksen kannalta myöhäinen perheenperustamisikä ei ole toivottavaa.

Jolkkosen ym. tutkimuksen mukaan Suomessa tehtiin kymmenkunta nuorten elämää, koulutusta ja työttömyyttä koskenutta tutkimusta v. 1999—2001, joiden mukaan nuorten määrä- ja osa-aikaista työtä voidaan tulkita sisääntuloväylänä työmarkkinoille. Tutkimusten mukaan nuorilla kestää osin pidentyneiden koulutusaikojen takia suhteellisen pitkään saavuttaa jalansija työmarkkinoilla.

Tutkimuksen (Vleminckx Koen: The Proliferation of Part-time Work, Family Employment and Household Income Security. Teoksessa Social Exclusion in European Welfare States. Cheltenham 2002.) mukaan v. 1998 enemmistö (57 %) kokopäivätyötä tekevistä halusi lyhyemmän työajan, naisilla (59 %) tämä osuus oli suurempi kuin miehillä (55 %). Kokopäivätyötä tekevistä naisista 4 % ja miehistä 5 % halusi pidemmän työajan ja vastaavasti osa-aikatyötä tekevistä naisista 32 % ja miehistä 44 %. Osa-aikatyötä tekevistä naisista oli suurempi osa (48 %) tyytyväisiä työaikaansa kuin kokoaikatyötä tekevistä (32 %). Miesten vastaavat osuudet olivat 32 % ja 36 %. Sekä osa-aikatyötä tekevistä miehistä että naisista 16 % halusi lyhentää työaikaansa. Tämä selittyy tutkijan mukaan osin sillä, että perheistä, joissa isä teki kokopäivätyötä ja äiti osa-aikatyötä ja joilla oli nuoria lapsia, melkein puolet halusi luopua kokonaan perheen äidin osa-aikatyöstä. Tutkimuksen mukaan köyhyysriskit työttömyyden kohdatessa ovat suurimmat yhden elättäjän perhemallissa ja pienimmät kahden elättäjän mallissa.

Laukkasen tutkimuksen mukaan työaikojen ja perhe-elämän yhteensovittaminen onnistui v. 2000 hyvin EU-maista Tanskassa, Itävallassa, Luxemburgissa, Belgiassa ja Hollannissa. Kreikassa, Espanjassa ja Italiassa työaikojen ja perhe-elämän yhteensovittamisessa oli keskimääräistä enemmän ongelmia. Erityisesti näin oli Kreikassa, jossa yli 40 % koki työaikojen ja perhe-elämän yhteensovittamisen ongelmalliseksi. Suomi sijoittui lähelle EU:n keskitasoa.

Miehet kokivat työaikansa perhe-elämän kannalta selvästi ongelmallisemmaksi kuin naiset. Suurin sukupuolten välinen ero on Isossa-Britanniassa, jossa 21 % miehistä ja 8 % naisista piti työaikaansa huonona tai melko huonona perhe-elämän kannalta. Sukupuolten välinen ero on samansuuntainen myös Alankomaissa, Irlannissa ja Saksassa.

Nätin ja Väisäsen tutkimus (Työajat ja työsuhteet kotitaloudessa. Teoksessa Lehto ja Järnefelt (toim.): Jaksaen ja joustaen. Tilastokeskus. Helsinki 2000) perustuu vuoden 1997 työolotutkimuksen, v. 1998 tehtyyn Suomen EU-tutkimuksen puolisoaineistoon ja v. 1999 tehtyyn kyselytutkimukseen Kotitalous, työ ja hyvinvointi. Tutkimuksessa oli mukana 7 704 henkeä.

Tutkimuksen mukaan puolisoiden samantyyppiset työmarkkina-asemat keskittyivät samoihin kotitalouksiin. Usein myös työaika ja työsuhde olivat yhteneviä puolison työajan ja työsuhteen kanssa, etenkin naisen pitkään työaikaan liittyi puolison pitkä työaika. Keskittyminen on selvintä puolisoilla, kun mies on joko osa- tai määräaikaisessa työsuhteessa. Osa- tai määräaikaista työtä tekevien miesten puolisoista oli keskimääräistä useampi vastaavassa työsuhteessa.

Tutkimuksen perusteella määräaikaisissa työsuhteissa olevat kokevat keskimääräistä enemmän huolta kotitalouden taloudellisesta tilanteesta ja keskimääräistä enemmän työ- ja perhe-elämän välistä ristiriitaa. Eniten tällaista ristiriitaa kokevat pitkää työaikaa tekevät ja epäsäännöllisinä työaikoina työskentelevät.

Kandolinin ja Huuhtasen tutkimuksessa (Määrälliset joustot, työyhteisö ja hyvinvointi. Teoksessa Lehto ym. (toim.): Jaksaen ja joustaen. Tilastokeskus. Helsinki 2000) tutkittiin työajan määrällisten joustojen vaikutusta työyhteisön toimintaan ja hyvinvointiin. Tutkimusaineistoon kuului vuoden 1997 työolotutkimuksessa mukana olleet (2 978 henkeä) ja vertailtavina määrällisinä joustoina olivat työn osa- ja kokoaikaisuus, työsuhteen vakinaisuus, määräaikaisuus, etätyö, säännöllinen ja epäsäännöllinen työaika (säännöllinen työaika, iltatyö, kaksi- tai kolmivuorotyö, viikonlopputyö, yötyö tai periodityö).

Tutkimuksen mukaan palvelujen kysyntä, tuotannon kausivaihtelut sekä työn luonne ja sisältö määrittävät osaltaan määrällisten joustojen tarvetta ja soveltamista. Esimerkiksi ylitöitä tekivät eniten ylemmät toimihenkilöt, joista puolet teki ylitöitä korvauksetta säännöllisesti kuukausittain. Työntekijäasemassa olevista palkattomia ylitöitä teki joka kymmenes. Työntekijäasemassa olevat miehet tekivät muita palkansaajia useammin ylitöitä, joista sai korvauksen.

Määrällisistä joustoista etenkin ilman korvausta tehtyjen ylitöiden tekeminen oli selvimmin yhteydessä aikapaineiden kokemiseen. Sekä miehet että naiset tekivät ylitöitä usein kiireen ilmapiirissä. Naisilla työsuhteen määräaikaisuus oli ylitöiden ohella yhteydessä kiireeseen myös siten, että määräaikaisessa työsuhteessa kiirettä koettiin vähemmän kuin vakinaisessa työssä.

Ylityöt olivat selvästi yhteydessä myös työyhteisön ilmapiiriin, sillä lähes kolme neljäsosaa korvauksetta ylitöitä tehneistä kertoi, että työpaikalla oli jonkin verran tai paljon kilpailuhenkeä. Osa-aikatyötä tehneet kertoivat kilpailuhengestä harvemmin kuin kokopäivätyöntekijät, ja muita harvemmin sitä olivat kokeneet ensimmäisessä määräaikaisessa työsuhteessaan työskennelleet.

Työyhteisössä saatuun sosiaaliseen tukeen määrälliset joustot eivät vaikuttaneet muiden ryhmien kuin määräaikaisessa työsuhteessa olleiden osalta. Määräaikaisessa ja etenkin ensimmäisessä määräaikaisessa työsuhteessa olleet kokivat saavansa tukea esimieheltään ja työtovereiltaan enemmän kuin vakinaisessa työsuhteessa olleet.

Yleinen työtyytyväisyys ei vaihdellut merkitsevästi minkään muun joustomuodon kuin ylitöiden tekemisen mukaan. Stressiä oli enemmän ylitöitä tekevillä ja nimenomaan ilman korvausta tehdyt ylityöt lisäsivät stressiä. Ylitöiden lisäksi useat työn, työyhteisön ja työn ulkopuolisen elämän olot olivat yhteydessä stressiin. Kun tarkastelu rajattiin niihin, joilla oli kotona asuvia alle 18-vuotiaita lapsia, etenkin ylitöiden tekeminen aiheutti tuntemuksia kotiasioiden laiminlyömisestä. Kun työn sisältö, työyhteisössä saatu sosiaalinen tuki ja perhevaihe otettiin huomioon, korvauksetta tehdyt ylityöt olivat yhä yhteydessä korkeampaan stressitasoon naisilla, mutta eivät juurikaan miehillä.

Saatuja lausuntoja

Työministeriö

Tilastokeskus on tilastoinnissaan vähitellen ottanut käyttöön EU:n uuden ammattiluokituksen. Työministeriö käyttää omassa toiminnassaan pohjoismaista ammattiluokitusta, joka saatettiin ajan tasalle Tilastokeskuksen kanssa. Työministeriö katsoo, että uusi ammattiluokitus ei sovellu työnvälityksen toimintaan niin hyvin kuin sen käyttämä luokitus. Tästä syystä työministeriö käyttää omaa luokitusta tilastoinnissaan. Työministeriö perusti syyskuussa 2003 työryhmän, joka tarkastelee myös ammattiluokitusten käyttökelpoisuutta työhallinnossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto

Työsuojeluosaston mukaan määräaikaisiin työsopimuksiin liittyvät kysymykset ovat olleet ja ovat edelleen työsuojelupiirien työsuhdeneuvonnassa melko paljon esillä uudesta työsopimuslaista huolimatta. Työsopimusten ketjuttamiseen liittyvien kyselyjen määrä on jokseenkin vähäinen, eikä niiden määrä ole muuttunut viime aikoina. Tarkkoja tietoja ketjusopimuksiin liittyvien tapausten määrästä työsuojelupiirien valvonta- ja neuvontatoiminnassa ei ole. Esitetyt käsitykset perustuvat kaikkien työsuojelupiirien työsuhdeasioita hoitavilta tarkastajilta saatuihin arvioihin.

Ketjusopimuksia näyttäisi olevan yleisimmin käytössä julkisella sektorilla, hoitoaloilla sekä kaupan ja siivouksen aloilla. Toisaalta jossakin on havaittu, että ketjuttaminen on vähentynyt kunnissa ja määräaikaisten työntekijöiden tilalle on palkattu työntekijöitä toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin.

Tilastokeskus

Tilastokeskuksen mukaan työsuhteita koskevia tiedon saamisen viiveitä saattaa esiintyä joidenkin julkaisujen valmistumisessa suhteessa viiteaikaan. Työvoimatutkimuksen aineistot valmistuvat noin kuukauden ja työssäkäyntitilaston ennakkoaineistot noin vuoden kuluessa tilastointiajankohdasta. Työministeriö saa erillisenä toimeksiantona tuotetun, TE-keskuksia koskevan aluetaulukkopaketin neljännesvuosittain ja vuosittain. Taulukkopaketti sisältää kaksi taulukkoa työsuhteiden laadusta. Koska työvoimatutkimus on otantatutkimus, se

asettaa rajat luotettavan tiedon tuottamiselle pienistä ryhmistä esim. aluetasolla. Vuositiedot ovat jo useissa tapauksissa riittävän luotettavia.

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston päätarkoitus on kuvata vuoden lopun tilannetta, ja se perustuu useisiin rekistereihin, jotka ovat välttämättömiä tietojen tuottamisessa. Työssäkäyntitilastosta voidaan tuottaa myös tietoja solmituista työsuhteista ja niiden päättymisestä. Rekisteritietojen ongelmana on usein puuttuva tieto, jota on vaikea korvata.

Kansainvälinen työjärjestö ILO on käynnistämässä ISCO-88-ammattiluokituksen uudistamisen, johon Eurostat osallistuu. Eurostat on pyytänyt kommentteja nykyisen luokituksen käytöstä, ongelmista ym. Tilastokeskuksella ja työministeriöllä on tilastoasioissa varsin tiivis yhteistyö. Uutena tilastona on tulossa avointen työpaikkojen tutkimus, jonka Tilastokeskus tekee neljännesvuosittain.

Määräaikaisista työsuhteista puhuttaessa olisi tärkeätä painottaa, että kyse on lähinnä naisten ongelmasta. Suomessa tärkeää olisi myös viitata korkeasti koulutettuihin naisiin ja heidän yliedustukseensa määräaikaistöissä. Suomessa osa-aikatyö on viime vuosina lisääntynyt erityisesti osa-aikaeläkkeen lisääntymisen johdosta, mikä selittää julkisen sektorin suurta osuutta osa-aikatyön kasvussa. Osa-aikaisuus on kaupan alalla varsin ongelmallinen naistyöntekijöille.

Ketjutuskiellon ja osa-aikaisuuden valvonnassa ovat tärkeitä sosiaali- ja terveysministeriö sekä työsuojeluviranomaiset ja työpaikkojen oma toiminta, esim. tasa-arvosuunnitelmat. Kysymysten tarkempi selvittäminen edellyttää erillisten tutkimusten tekemistä.

Valtion työmarkkinalaitos

Valtion työmarkkinalaitoksen mukaan tilastointia tulisi kehittää vertailtavuuden ja hyödyntämisen lisäämiseksi. Tilastoaineiston perusteita ja taustoja tulisi analysoida tarkemmin, esim. lyhyiden työsuhteiden yleistymistä. Tilastokeskuksen tutkimuksen mukaan lyhyet työsuhteet yleistyivät valtiolla 1990-luvun puolivälissä kaikkein voimakkaimmin matalasti koulutettujen palkansaajien keskuudessa. Tämä valtion koulutustason yleisestä linjasta poikkeava arvio perustuu ilmeisesti siihen, että luvuissa on mukana työllisyysvaroin palkattu henkilöstö, jonka palkkaamisen perusteet tuona aikana muuttuivat siten, että toiminta väheni jyrkästi yksityisellä sektorilla.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan v. 1998—2002 valtiolla naisten ja miesten osa-aikatyön suhteissa tapahtui merkittäviä muutoksia. Valtion työmarkkinalaitoksen omien, määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseen tähtäävän, v. 2003 valmistuneen selvitystyön yhteydessä ilmeni, ettei valtiolla osa- ja määräaikaisissa palvelussuhteissa ole juurikaan eroja miesten ja naisten kesken. Ehkä Tilastokeskuksen luvut aiheutuvat tuona aikana valtiolla toimeenpannuista organisaatiouudistuksista, joissa mm. Tielaitoksen kunnossapito- ja suunnittelutöistä muodostettiin liikelaitos, joka on valtion henkilöstötilastoinnin ulkopuolella.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (Tane) mukaan lyhyiden työsuhteiden pidemmän aikavälin työllisyysvaikutuksia tulee selvittää. Määräaikaiset työsuhteet jakautuvat epätasaisesti työnantajasektorin, alan ja sukupuolen mukaan. Naisvaltaisilla opetus-, hoito- ja sosiaalialalla työskentelee noin kolmasosa Suomen palkkatyössä käyvistä naisista, ja määräaikaiset työsuhteet ovat yleisimpiä valtiolla ja kunnissa. Julkisella sektorilla kysymys ei aina ole kausivaihteluiden kaltaisista työvoimatarpeiden vaihteluista. Erilaiset vapaajärjestelyt, mm. vanhempainvapaat ja vuorotteluvapaat, ja tukityön muodot ovat julkisella sektorilla olleet yleisemmin käytössä kuin yksityisellä puolella. Vanhempainvapaiden sijaisuudet ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden kautta työllistetyt kattavat koko työmarkkinoilla n. 30 % määräaikaisista työsuhteista.

Yleisimpiä määräaikaiset työsuhteet ovat nuorilla naisilla, ja 30—40–vuotiaiden naisten osuus on kasvanut suhteellisesti eniten määräaikaisissa työsuhteissa olevista. Etenkin korkeasti koulutetuilla naisilla määräaikaiset työsuhteet ovat lisääntyneet 1990-luvulla. Vuonna 2001 korkeakoulututkinnon suorittaneista naisista 18 % ja miehistä 9 % toimi määräaikaisissa tehtävissä.

Mahdollisen työvoimapulan oloissa, suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle, määräaikaisessa työsuhteessa olevat henkilöt eivät välttämättä pääse vakinaistamaan työsuhdettaan, vaan nuoria vastavalmistuneita saatetaan priorisoida. Tällaisen määräaikaisuusloukun kehittymiseen on kiinnitettävä huomiota.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan mukaan ketjutuksiin liittyy suoranaista sukupuolisyrjintää. Julkisen sektorin työntekijöistä noin kaksi kolmasosaa on naisia. Etenkin julkisella sektorilla on käytetty ketjutuksia eli määräaikaisen työtehtävän jatkuvaa ja systemaattista uusimista. Terveydenhuoltoalalla tämä on ollut yleisintä. Lisäselvityksiä vaatii mm. aiemmin systemaattisesti uusittujen työsopimusten jättäminen uusimatta naisen tullessa raskaaksi.

Ketjutustilanteissa työntekijöiden kannalta on olennaista, tietääkö työntekijä hyvissä ajoin työsuhteen jatkumisesta vai juuri ennen edellisen päättymistä. Uusi työsopimus tulisi solmia hyvissä ajoin ennen edellisen päättymistä, jolloin lyhennetään epävarmuusaikaa ja edistetään työhyvinvointia. Valtio- ja kuntatyönantaja voisivat toimia tässä esimerkkeinä.

Miesten määräaikaisten työsuhteiden ketjutusten lisääntymistä Tane pitää huolestuttavana. Määräaikaisessa työsuhteessa olevat ovat vakinaistettuja työntekijöitä heikommassa asemassa työpaikan sisäisiin asioihin vaikutettaessa. Määräaikaisten työntekijöiden suuri osuus työpaikalla saattaa pitkällä aikavälillä vaikuttaa kielteisesti myös työssä oppimiseen, innovatiivisuuteen, työpaikkaan sitoutumiseen ja tuottavuuteen. Lisäksi lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työajasta menee suhteellisen suuri osuus yksittäisten työtehtävien oppimiseen sekä työyhteisöön ja sen toimintatapoihin tutustumiseen.

Työntekijän kannalta on olennaista onko määräaikaisuus vapaaehtoista. Jatkuvat määräaikaiset työsuhteet tuovat epävarmuutta, koska tulevaisuutta on vaikea suunnitella. Asunnon hankkiminen ja perheen perustaminen saattavat lykkääntyä, ja työttömyyden uhka on selvästi suurempi kuin vakinaisessa työsuhteessa olevalla. Määräaikaisten työsuhteiden yleisyys etenkin nuorilla naisilla saattaa vähentää syntyvyyttä ja siten vaarantaa työvoiman saannin pitkällä tähtäimellä.

Määräaikaisten työsuhteiden mukanaan tuoma epävakaisuus vaikuttaa myös perheen sisäisiin suhteisiin ja lasten asemaan. Kun kasvatus- ja opetustehtävissä on paljon määräaikaisia työsuhteita, ei lapsilla ole edes päiväkodeissa ja kouluissa läsnä tuttuja, turvallisuutta tuovia aikuisia.

Ketjutuskiellon ja osa-aikaisten työsuhteiden valvonnassa ovat työsuojeluviranomaiset ja työpaikoilla tehtävä valvonta keskeisessä asemassa. Työpaikoilla valvontaa voidaan tehdä mm. tasa-arvosuunnitelmia käyttäen. Työpaikkakohtaisesti voidaan kerätä tilastoja ja tietoja ketjutuksista, määräaikaisten määristä, osa-aikaisista työsuhteista ja alityöllisistä.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Tulopoliittisen sopimuksen 2003—04 yhteydessä työmarkkinaosapuolet sitoutuivat selvittämään julkisen sektorin valmistuneiden ja muiden käytettävissä olevien tietojen perusteella määräaikaisten työ- ja virkasuhteiden käyttöä sekä laatimaan voimassa olevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön perustuvaa ohjeistusta määräaikaisten työ- ja virkasuhteiden solmimisen oikeudellisista perusteista.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt asettivat valtakunnallisen työryhmän. Kunnallinen työmarkkinalaitos ja kunta-alan pääsopijajärjestöt asettivat lisäksi oman työryhmän selvittämään määräaikaisten palvelussuhteiden käyttöä kunnissa ja kuntayhtymissä. Molemmat työryhmät saivat toimeksiantonsa mukaisen työn päätökseen 31.5.2003 mennessä. Keskusjärjestöjen työryhmän muistion pohjalta on valmisteilla työpaikkojen käyttötarpeisiin soveltuva esitemuotoinen painettu julkaisu määräaikaisten työsopimusten käyttämisen edellytyksistä.

Tilastokeskuksen kunnista ja kuntayhtymistä keräämä kunnallinen henkilörekisteri sisältää lokakuussa palkkaa saavan henkilöstön palvelussuhdeja palkkaustietoja. Kunta-alalla tukitoimenpitein työllistetyt ja muut määräaikaiset palvelussuhteet tilastoidaan erikseen. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen luvut poikkeavat joiltakin osin niistä tiedoista, joita Kunnallisella työmarkkinalaitoksella on käytettävissään.

Osa-aikaisten lukumääriin sisältyvät myös henkilöt, jotka ovat omasta halustaan ja nimenomaisesta pyynnöstään valinneet osa-aikatyön, kuten osa-aikaeläkkeellä, osa-aikalisällä ja osittaisella hoitovapaalla olevat. Edellä mainittuja osa-aikaisuuden perusteita on haluttu edistää lainsäädännöllä mm. työssä pidempään jaksamiseksi sekä työn ja perheelämän yhteensovittamiseksi. Vuodesta 2001 vuoteen 2002 kunta-alalla osa-aikaeläkeläisten määrä kasvoi 4 000:lla, ja vuoden 2002 lopulla osa-aikaeläkkeellä oli 11 500 palkansaajaa. Vakinaisessa työsuhteessa olevan ja poissaolevan työntekijän tilalle joudutaan ottamaan mahdollisesti vastoin omaa toivettaan määräaikainen osa-aikainen työntekijä tai viranhaltija. Osa-aikatyötä tekee myös suurin osa työllistämistuella työllistetyistä. Vuonna 2002 kuntiin työllistettiin tukitoimenpitein kuukausittain keskimäärin 13 300 työtöntä.

Kunnallisen henkilörekisterin mukaan lokakuussa 2002 kuntasektorin palveluksessa oli 429 000 palkansaajaa. Henkilöstön määrä kasvoi edellisvuodesta n. 7 000:lla. Valtaosa henkilöstön lisäyksestä kohdistui vakinaiseen henkilöstöön. Vuoden 2002 henkilöstön määrän lisäyksestä 77 % oli vakinaisia ja 23 % määräaikaisia. Kuntasektorilla lainsäätäjän toimenpiteet ovat osaltaan lisänneet määräaikaisten palvelussuhteiden tarvetta. Lainsäätäjän antamat mahdollisuudet erilaisiin vapaisiin (perhevapaa, opintovapaa, vuorotteluvapaa, osa-aikalisä, osa-aikaeläke jne.) lisäävät määräaikaisten sijaisten tarvetta. Kuntasektorin naisvaltaisuuden (77 %) vuoksi em. poissaolot ja niiden

seurauksena myös sijaisten tarve kasaantuvat naisille.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan määräaikaisten palvelussuhteiden perusteista ei ole olemassa valtakunnallisesti kerättyjä tilastoja. Tästä syystä Kunnallinen työmarkkinalaitos lähetti kuntiin ja kuntayhtymiin määräaikaisuuksien perusteita koskevan tiedustelun, joka koski kuukausi- ja tuntipalkalla työskenteleviä. Tiedustelu ei koskenut työllistettyjä eikä sivutoimisia tuntiopettajia. Tiedusteluun vastattiin 31.1.2003 tilanteen mukaisesti. Vastauksia saatiin yhteensä 490 ja vastausprosentiksi tuli 76. Selvitys kattoi lähes 90 % kunta-alan henkilöstöstä.

Tiedusteluun vastanneissa 490 kunnassa ja kuntayhtymässä työskenteli yhteensä 333 070 palkansaajaa, joista 78 % oli toistaiseksi voimassa olevassa palvelussuhteessa. Vakinaisten palvelussuhteiden lisääntyminen näyttää jatkuneen viime vuosina, ja saatujen tulosten perusteella vakinaisen henkilöstön osuus kasvoi parin viime vuoden aikana kolmella prosenttiyksiköllä. Tilastokeskuksen kunnallisen henkilörekisterin lokakuun 2001 mukaan määräaikaisten osuus oli 25 % henkilöstöstä. Eniten määräaikaisia oli opetus- ja kulttuuritoimessa (29 %) ja vähiten muissa palveluissa (12 %).

Tiedustelua tehtäessä oli tiedossa, että tiedon saanti oli työlästä ja hankalaa. Vaikka määräaikaisuuksien perusteet olisi kirjattu työsopimuksiin, on perustetiedot kerätty rekisteritiedoiksi vain harvoissa kunnissa ja kuntayhtymissä. Tarkan tiedon saaminen edellytti yleensä työsopimuksen läpikäyntiä. Näin olivat monet vastaajista tehneetkin. Valtaosa (75 %) tiedusteluun vastanneista kunnista ja kuntayhtymistä ilmoitti vastauksensa perustuvan pääosin tarkkaan tietoon.

Yli puolet (51 %) määräaikaisista oli kuntasektorin palvelutoiminnan kannalta välttämättömiä sijaisia. Sekä lukumääräisesti että suhteellisesti eniten sijaisia oli sosiaali- ja terveystoimessa (67 %). Seuraavaksi merkittävin määräaikaisuuden peruste oli avoimen viran tai toimen hoito (14 %). Nämä määräaikaisuuden perusteet selittävät jo kaksi kolmasosaa kaikista määräaikaisuuksista. Muita merkittäviä perusteita olivat tehtävän kausiluonteisuus, lyhytkestoisuus, tilapäinen lisähenkilöstön tarve (10 %), projektiluonteinen työ (8 %) ja epäpätevyys virkaan tai toimeen (3 %). Tiettyjen ammattiryhmien koulutusvaihe, harjoittelu tai oppisopimus oli perusteena 3 %:lla määräaikaisista.

Sijaisuuden perusteista pääosin tarkan tiedon pystyi antamaan 67 % vastanneista. Peruste ei ollut saatavissa 14 %:ssa sijaisuuksista. Merkittävimmät yksittäiset sijaisuuden perusteet olivat sairasloma (20 %), perhevapaa (15 %) ja vuosiloma (11 %). Näillä perusteilla sijaisista oli otettu lähes puolet. Vuorotteluvapaan, osa-aikaeläkkeen ja osa-aikalisän perusteella oli sijaisista otettu 12 %. Muu virka- tai työvapaa oli syynä 13 %:iin sijaisuuksista. Muita syitä sijaisuuteen (10 %) olivat mm. toisen viran tai toimen hoito, määräaikainen kuntoutustuki, osa-aikainen työkyvyttömyyseläke ja yksityisasiat.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, TT

TT:n mukaan on olennaista pyrkiä tilastotiedon ajantasaiseen tuottamiseen. Työelämän tasa-arvon edistämisessä ja työsuhteiden ketjuttamisessa tulee huomioida määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden myönteinen merkitys työntekijöille, yrityksille ja kansantaloudelle. Määräaikaisille ja osa-aikaisille työsuhteille on kysyntää, ja ne ovat tarpeellisia työmarkkinoilla. Mahdollisuus erilaisten työsuhteiden käyttöön turvaa omalta osaltaan yritysten toimintamahdollisuuksia ja työpaikkojen säilymistä Suomessa. Monissa tapauksissa määräaikaisia ja osa-aikaisia työsopimuksia tehdään työntekijän omasta aloitteesta.

Määrä-aikaisten ja osa-aikaisten työsuhteiden käytön ehdoista säädetään työsopimuslaissa, ja sikäli kuin toimitaan lain määräämin ehdoin, nämä työsuhteet ovat luonnollinen ja olennainen osa työelämää.

Palvelutyönantajat

Palvelutyönantajien mukaan pätkätyö-termiä käyttävät eivät ole itse pystyneet määrittelemään sitä yksiselitteisesti. Täysin laillisilla perusteilla solmitut määräaikaiset työsuhteet, kuten palvelualoilla yleiset vuodenkin mittaiset perhevapaasijaisuudet tai koululaisten ja opiskelijoiden kesätyöt leimataan pätkätöiksi. Sekä työnantaja että työntekijät kokevat tämän tehdyn työn aliarvioimiseksi. Osa-aikatyö ja perustellut määräaikaiset työsuhteet on tunnustettava yhdenvertaisiksi työntekomuodoiksi pysyvän kokoaikatyön rinnalla.

Valtaosa (72 %) yksityisen palvelusektorin työntekijöistä työskentelee toistaiseksi voimassa olevassa kokoaikaisessa työsuhteessa. Tilastokeskuksen mukaan v. 2002 vakituisessa työsuhteessa oli yksityisen sektorin työntekijöistä 86 %, kun koko työmarkkinakentässä vakituisia oli keskimäärin 84 %. Palvelutyönantajien jäsenyrityksissä vastaava luku helmikuun 2003 työvoimatiedustelun mukaan oli jopa 89 %.

Enemmistö osa-aikaisista, 68 %, tekee osa-aikatyötä omasta tahdostaan tai ei elämäntilanteensa vuoksi voi ottaa vastaan kokoaikatyötä. Heistä

lähes puolet on opiskelijoita ja runsas viidesosa erilaisia eläkkeitä saavia. Lasten hoidon takia lyhyemmän työpäivän on valinnut 6,5 % osa-aikaisista. Osa-aikaisista 8 % ei halua kokoaikatyötä. Osa-aikatyöntekijöistä 32 % teki osa-aikatyötä siksi, ettei kokoaikatyötä ollut saatavilla.

Monilla palvelualoilla tarvitaan osa-aikaisia työntekijöitä, koska kysyntä vaihtelee voimakkaasti kellonajan, viikonpäivän ja vuodenajan mukaan: Kaupoissa asiakkaita on eniten työpäivän jälkeen, ravintoloissa lounasaikaan ja pikkujouluaikaan, hiihtokeskuksissa keväisin ja golfkentillä kesäisin jne. Osa-aikatyö on myös keino edistää työllisyyttä ja monipuolistaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista eri elämäntilanteissa.

Määräaikaiset työntekijät ovat välttämätön ryhmä työmarkkinoiden toiminnan takaamiseksi. Määräaikaisia tarvitaan äitiys- ja vanhempainloman sijaisina, vuosilomasijaisina, säästö- ja vuorotteluvapaiden sijaisina sekä projektiluonteisissa töissä. Määräaikaisten tarve kasvaa sitä mukaan, kuin vakituisten vapaa-aika lisääntyy ja monipuolistuu. Määräaikaiset työsuhteet ovat tärkeitä opiskelijoille, jotka tarvitsevat työkokemusta ja ansioita.

Kunta-alan ammattiliitto KTV ry

Kunta-alan ammattiliiton mukaan kunta-alalla määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden käyttö on yleistä ja erityisen laajaa on määräaikaisten työsopimusten solmiminen. KTV:n taholta määräaikaisiin työsuhteisiin ja niissä ilmenneisiin ongelmiin on kiinnitetty erityistä huomiota sen jälkeen, kun nykyinen työsopimuslaki tuli voimaan kesäkuussa 2001. Laissa selvennettiin ja osin kiristettiin määräaikaisten työsopimusten tekoperusteita.

KTV:n mielestä tietyissä tilanteissa voi olla perusteltua solmia määräaikainen työsopimus työnantajan ja työntekijän välille. Tällaisia tilanteita ovat molempien yhteinen halu tehdä näin tai, kun kyseessä on työsopimuslain mukainen käytännön työelämän tarpeesta johtuva syy. Kunta-alan määräaikaisista työsuhteista suurin osa on tällaisia, mutta KTV:n mukaan on valtava määrä työsopimuksia, joissa ei ole ollut lain edellyttämää perusteltua syytä solmia sitä määräaikaisena.

Määräaikaisten työsopimusten yleisyyden syynä on, että työnantajat eivät noudata lain määräyksiä. Kielto ketjuttaa määräaikaisia työsopimuksia perusteettomasti toinen toisensa perään on osoittautunut erityisen ongelmalliseksi.

Nykyisessä järjestelmässä yksittäisen työntekijän on viime kädessä haastettava työnantajansa tuomioistuimeen halutessaan selvittää työsopimuksensa määräaikaisuuden laillisuus. Työntekijän tosiasiallista mahdollisuutta saada lain mukaista oikeussuojaa rajoittaa monesti työnantajan ja työntekijän aseman eriarvoisuus ja työntekijän tosiasiallinen riippuvuus työnantajasta. Kunta-alalla työnantaja on käytännössä monopoliasemassa alueellisesti ja työntekijän kunta-alan ammatin johdosta. Usein pelkkä uhka, että työtä ei tulevaisuudessa ole tarjolla edes määräaikaisessa työsuhteessa, pakottaa monet työntekijät tyytymään lainvastaiseen tilanteeseensa. Osa työnantajista käyttää KTV:n mukaan tietoisesti hyväkseen tätä osapuolten eriarvoista asemaa välttääkseen vakinaistamasta työsopimuslain vastaisissa määräaikaisissa työsuhteissa työskenteleviä työntekijöitään.

KTV:n määräaikaisiin työsopimuksiin liittyvät erimielisyydet koskevat lähes poikkeuksetta naisia ja usein keskimääräistä nuorempia naisia. KTV:n mukaan jostain syystä naispuolisten määräaikaisten työntekijöiden kohdalla työnantaja käyttää työsopimuslain vastaisia perusteita useammin kuin miespuolisten työntekijöiden kohdalla.

Koulunkäyntiavustajat ovat hyvä esimerkki KTV:läisestä ammattiryhmästä, jolle osa- ja määräaikaiset työsuhteet ovat enemmän sääntö kuin poikkeus ja jonka työsuhteissa on paljon ongelmia ja joka työskentelee hyvin pitkälti vastoin tahtoaan osa- ja määräaikaisissa työsuhteissa. Koulunkäyntiavustajien halukkuutta keskimääräistä useammin kokoaikaiseen ja vakituiseen työsuhteeseen selittää heidän kokoaikaisesta työstäänkin saamansa alhainen palkka ja heidän keskimääräistä nuorempi ikänsä, jolloin esim. kodinperustamismenot ovat ajankohtaisia ja vaativat paljon varoja toteutuakseen. Tällaisissa olosuhteissa osa- ja määräaikaiset työsuhteet johtavat koulunkäyntiavustajien tapaisen nuoren ja naisvaltaisen ammattiryhmän osalta vääjäämättömästi yhteiskunnallisen tasa-arvokehityksen kannalta ongelmalliseen tilanteeseen.

Eurostatin tilaston mukaan 10 % määräaikaisessa työsuhteessa työskentelevistä on alityöllisiä eli kaikista määräaikaisista 90 % on määräaikaisessa työsuhteessa omasta halustaan. KTV:n jäsenten näkökulmasta kyseistä lukua on pidettävä merkillisen pienenä. Valtaosa ketjutetuissa määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevistä tekee määräaikaista työtä vastoin tahtoaan, ja vain hyvin pieni osa työntekijöistä työskentelee vapaaehtoisesti määräaikaisessa työsuhteessa.

Tehy ry

Tehyn jäsenistö työskentelee pääosin kuntasektorilla, ja yksityissektorin palveluksessa on n. 15 % Tehyn jäsenistä. Tehyn mukaan sen yksityissektorilla työskentelevistä jäsenistä oli määräaikaisia lo-

kakuussa 2001 n. 20 %. Valtiosektori työllistää vain muutaman prosentin tehyläisistä.

Yksityissektorilla määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet ovat tehyläisillä julkista sektoria (pääasiassa kuntasektoria) selvästi vähäisemmässä käytössä. Tehyn kannalta ongelmallista on määräaikaisten kokoaikaisten työsuhteiden käyttö. Määräaikaisten työsuhteiden prosentuaalinen osuus kaikista työsuhteista on säilynyt lähes samana viisi viime vuotta kuntasektorin tehyläisten naisten keskuudessa. Määräaikaisuus on erityisesti nuorten ongelma. Kuntasektorin tehyläisistä määräaikaisessa työsuhteessa oli 25 % lokakuussa 2002, mutta alle 30-vuotiaisista tehyläisistä naisista määräaikaisessa työsuhteessa oli peräti 68 %. Määräaikaisuus vaihtelee maakunnittain merkittävästi. Kuntasektorin tehyläisistä oli määräaikaisessa työ- tai virkasuhteessa Satakunnassa 30 % lokakuussa 2002, kun vastaava luku oli Pohjois-Karjalassa 19 %.

Valtio- ja kuntasektorilla määräaikainen kokoaikatyö on lisääntynyt erityisesti naisilla vuosien 1998 ja 2002 välillä, kun taas yksityisellä sektorilla määräaikaisen kokoaikatyön kasvu naisilla on ollut selvästi vähäisempää. Tehyn jäsenten osalta määräaikaisuus on hieman yleisempää kuntasektorin terveydenhuollossa miehillä kuin naisilla. Tehyn jäsenistä miehiä on tosin vain 6,5 %.

Tehyn mukaan määräaikaisten työsopimusten ketjuttamiseen liittyvien tapausten tai rikkomusten määrä on pysynyt lähes ennallaan. Tilanteen seuraamista vaikeuttaa tilastointi. Vuosittain kerättävässä kunnallisessa henkilörekisterissä on palvelussuhteen laadusta vain poikkileikkaustiedot lokakuulta. Vakituiset määräaikaiset eivät rekisteröidy työvoimatoimistojen rekisteriin. Vakituisilla määräaikaisilla tarkoitetaan sijaisuudesta toiseen jatkuvasti siirtyviä sijaisia. Tällaiset ketjutukset ovat hyvin tyypillisiä naisvaltaisille aloille, joissa työn sidonnaisuus on suuri. Rikkomuksiin puuttuminen on vaikeaa, koska kanteen joutuu nostamaan yksittäinen jäsen. Lisäksi yksityisellä sektorilla työskentelevien luottamusmiesten vähäinen määrä vaikeuttaa asian valvomista.

Akava

Akavan työmarkkinatutkimus vuodelta 2002 osoittaa, että kaikista akavalaisista kokopäivätyötä tekevistä 15 % oli määräaikaisissa palvelussuhteissa. Kuitenkin alle 30-vuotiaista naisista määräaikaisia oli lähes joka toinen (47 %) ja samanikäisistä miehistä joka viides. Määräaikaisten nuorten naisten osuus lisääntyi selvästi edellisestä vuodesta, ja määräaikaisuus oli erityisen runsasta hyvin koulutetuilla nuorilla naisilla. Vuonna 1996 vastaava osuus oli 58 %, joten pidemmällä aikavälillä määräaikaisten nuorten naisten osuus on laskenut. Saman tutkimuksen mukaan joka neljäs määräaikaisissa palvelussuhteissa työskentelevistä ilmoitti, ettei työnantaja ollut perustellut määräaikaisen työsopimuksen käyttöä ja 6 % ei ollut tietoinen asiasta.

Palvelualojen ammattiliitto PAM

Palvelualojen ammattiliiton mukaan määräaikaisten ketjutettujen työsopimusten vaikutusten arvioinnin yhteydessä on käsiteltävä myös osa-aikatyötä, koska osa-aikaisuuden ja määräaikaisuuden ongelmat liittyvät läheisesti toisiinsa. PAMin mielestä todellisen muutoksen sysäsi liikkeelle 1990-luvun alussa alkanut lama. Varsinaiset ongelmat nousivat esiin laman syvimpinä aikoina ja heti sen jälkeen. Erityistä tutkittua tietoa määräaikaisten ongelmista on varsin vähän, mutta ongelmat kohdistuvat työn tarjontaan ja työhön kutsumiseen, työaikaan ja työmäärään sekä palkkojen ja korvausten oikeellisuuteen tai toimeentuloon.

Määräaikaisista työsuhteista on laman jälkeisenä aikana selvästi tullut myös tapa rekrytoida työvoimaa, vaikka määräaikaisuuden kriteerit työsuhteen osalta eivät täyty. Määräaikaisesta työvoimasta pääsee helpommin eroon. Määräaikaista työsuhdetta käytetään ”hiljaisesti” pidempänä koeaikana, jolloin vältytään ikäviltä purkutoimenpiteiltä tai esim. ikäväksi koetulta työhön ohjaamiselta. Määräaikaisten joukosta poimitaan vakituiseen työsuhteeseen päteväksi osoittautuvia.

Palvelualojen ammattiliitossa nähdään, että osa-aikatyön ja määräaikaisten työsuhteiden lisääntyminen on seurausta liikkeiden aukioloaikojen huomattavasta pidentymisestä ja palvelutoiminnan laajentumisesta päivästä iltaan ja illasta yöhön. Yksi syy on myös palvelutyön kysynnän vakiintumattomuus ja kausiluonteisuus, esim. joulun ruuhkaaika. Kausiluonteisuus aiheuttaa mm. toimeentuloongelmia. Halukkuutta hakeutua perinteiseen vakituiseen työsuhteeseen ilmenee varsin paljon, mutta määräaikaiset työsopimukset estävät käytännössä siirtymistä. Työehtosopimuksen tarjoama joustava työvuorosuunnittelu mahdollistaa huomattavasti laajemman vakinaisen ja kokoaikaisen työvoiman käytön. Kiinnostus työvuorosuunnitteluun on kuitenkin jäänyt määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden ja vuokratyövoiman käytön vuoksi vähäiseksi.

Palvelualojen ammattiliiton edustamilla aloilla työskenteli vuoden 2002 työvoimatiedustelun perusteella n. 9 300 (n. 3 %) määräaikaista kokoaikaista ja n. 16 000 (n. 5 %) määräaikaista osa-aikaista työntekijää, eli määräaikaisia oli n. 25 300.

Palvelualojen ammattiliitto ja Palvelutyönantajat teettivät tutkimuksen Osa-aikatyö palvelualoilla, joka valmistui huhtikuussa 2003. Osa aineistosta perustuu Tilastokeskuksen työvoimatutkimukseen ja osa vuoden 2002 aikana suoritettuun kyselyyn, jotka suoritettiin työntekijöiden ja työnantajien piirissä. Tutkimus kohdistettiin vähittäiskauppaan sekä hotelli- ja ravintola-, kiinteistöpalvelu- ja vartiointialalle. Näillä aloilla työskentelee n. 310 000 työntekijää. Eurostatin (2001) mukaan Suomen kaikista osa-aikaisista työntekijöistä oli v. 2000 palvelusektorilla yksityiset ja julkiset palvelut huomioiden 81 %.

Tutkimuksen perusteella osa-aikatyö on lisääntynyt vuoden 1990 9,5 %:sta vuoden 2001 12,2 %:iin. Osa-aikaisten määrä lisääntyi n. 40 000:lla eli lähes 290 000:een. Nopeinta nousu oli syvimmän laman loputtua. Voimakkainta kasvu on ollut majoitus- ja ravitsemustoiminnassa, jossa osa-aikaisten määrä on noussut n. 18 %:sta yli 32 %:iin. Majoitus- ja ravitsemusalalla työskentelee n. 70 000 työntekijää.

Määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien määrä kasvoi 1990-luvulla voimakkaasti. Osa-aikatyötä on toimialakohtaisesti tarkasteltuna eniten tehty määräaikaisissa työsuhteissa julkisissa ja muissa palveluissa, joissa määräaikaisten osuus osa-aikaisista palkansaajista oli jopa yli 40 %.

Vuonna 1991 kaikista työntekijöistä 18,4 % teki osa-aikatyötä siksi, ettei kokoaikatyötä ollut tarjolla. Vastaava osuus v. 2001 oli jo 32,8 % ja v. 2002 vähittäiskaupan alalla 55,3 % ja hotelli- ja ravintola-alalla 51,3 %. Kaupassa, hotelli- ja ravintola-alalla, kiinteistöpalvelualalla ja vartiointialalla on arvioitu olevan n. 75 000 vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekevää työntekijää.

Osa-aikaisuus vaikuttaa myös työntekijöiden toimeentuloon. Toimeentulolähteitä joudutaan hakemaan toisesta työstä ja muista lähteistä. Tehdyn kyselyn mukaan työntekijällä oli useampi kuin yksi työpaikka vähittäiskaupassa 11 %:ssa, hotelli- ja ravintola-alalla 20 %:ssa, kiinteistöpalvelualalla 14,6 %:ssa ja vartiointialalla 20,8 %:ssa tapauksista. Muita yhteiskunnallisia toimeentulolähteitä käyttivät vähittäiskaupan osa-aikaisista työntekijöistä 27,3 %, hotelli- ja ravintola-alan 45,5 %, kiinteistöpalvelualan 62,9 % ja vartiointialan 41,7 %.

Vanhan työsopimuslain aikana hyväksyttiin useita kymmeniä perättäisiä määräaikaisia työsuhteita muutamassa vuodessa. Ketjutuskielto poistettiin 1.2.1997—31.12.1999 voimassa olleen määräaikaisen lain perusteella. Määräaikaisten työsopimusten ketjuttaminen on palvelualoilla varsin yleistä ja syynä ketjuttamiseen usein toiminnan kausivaihtelut. Tosiasiassa kyse on usein palvelujen kysynnän ennakoimattomuuteen liittyvästä varovaisuudesta palkata vakituista työvoimaa. Uudessa, 1.6.2001 voimaan tulleessa työsopimuslaissa olevaa ketjutuskieltoa on työmarkkinoilla pyritty tulkitsemaan aiemmin voimassa ollutta lakia tiukemmin. Oikeusasteiden tuomioita ei ole vielä tiedossa, mutta mm. muutamissa Palvelualojen ammattiliiton hoidossa olleissa tapauksissa työnantajat on saatu maksamaan korvauksia.

Vuokratyövoiman käyttö on lisääntynyt ja yleisintä se on palvelualoilla. Suurin vuokratyövoimaa käyttävä sektori on hotelli- ja ravintola-ala. Vuokratyövoimasta on tullut kasvava joustavan työvoiman reservi. Vuonna 1991 vuokratyöntekijöitä oli n. 17 000. Vuokratyövoiman käyttö on kasvanut tasaisesti, ja v. 2000 vuokratyötä tehneitä oli jo lähes 41 000. Erityisen ongelmallisena vuokratyövoiman käyttö on koettu ravintola-alalla, jossa sillä korvataan yrityksen vakinaista työvoimaa. Työvoimanvuokrausyrityksissä katsotaan, että käyttäjäyritysten tilaukset oikeuttavat määräaikaisten työsopimusten käyttöön. Yleisesti tulkitaan jopa perättäisinä päivinä tehtyjä työvuoroja erillisinä määräaikaisina työsopimuksina, eivätkä vuokratyöntekijät uskalla sen vähäisenkin työn menettämisen pelossa riitauttaa asioitaan. Samaa tulkintaa perättäisistä työvuoroista erillisinä työsopimuksina on alkanut ilmetä myös ns. tavallisten työnantajien käyttäessä työn suorittamiseen erikseen työhön kutsuttavia työntekijöitä. Työvoimanvuokrausta ei pitäisikään erottaa työsuhteen ehtojen määräytymisen ja määräaikaisten työsopimusten käytön osalta muista toimialoista. Ristiriitoja esiintyy työmäärän, työhön kutsumisen, työn johtamisen, palkkojen ja toimeentulon osalta runsaasti.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat katsovat, että määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden käytön laajuuden, syiden arvioinnin ja työsuhteiden käyttöön liittyvien ongelmien perustana oleva seuranta- ja tilastotieto on useassa muodossa riittämätöntä. Tilastokeskuksen rekisteritietojen ongelmana ovat puuttuvat tiedot. Eurostatin julkaisemien tilastojen heikkoutena on tilastoluokkien päällekkäisyys. Määrä-aikainen osa-aikatyö tilastoidaan sekä osa-aikatyöhön että määräaikaiseen työhön.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimus on alueellisesti ja ammatillisesti kattava, mutta siitä ei saada lainkaan tietoa määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden käytön perusteista, uusista työsuhteista eikä luotettavaa tietoa pienistä alueellisista tai ammatillisista ryhmistä. Määräaikaisuuksien perusteista saatavaa tietoa rajoittaa esim. kuntasektorilla se, että määräaikaisuuden perusteet rekisteröidään vain harvoissa kunnissa, vaikka perusteet olisikin kirjattu työsopimuksiin.

Tilastokeskuksen hallinnollisissa rekistereissä yli vuoden kestäneet määräaikaiset työsuhteet luokitellaan jatkuviksi kokopäiväisiksi työsuhteiksi samoin kuin ns. ketjutetut työsuhteet, joita ei voida erottaa luotettavasti rekisteritiedoista, koska Tilastokeskuksen rekistereissä peräkkäin solmitut lyhyet työsuhteet kirjautuvat yhdeksi työsuhteeksi. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa määräaikaisiin työsuhteisiin kuuluvat kaikki määräaikaiset työsuhteet niiden kestosta riippumatta. Tilastokeskuksen tulee yhdenmukaistaa määräaikaisten työsuhteiden luokitteluperustettaan ja selvittää mahdollisuudet luopua informaatioarvoltaan vähäisten tilastojen itseisarvoisesta tuottamisesta.

Tilastokeskuksen ja työministeriön käyttämän ammattiluokituksen tulee kuvata nykyistä osuvammin työelämässä nykyisin toimivia ammattiryhmiä. Tilastokeskuksen ja työministeriön tulee pyrkiä yhtenäiseen ammattiluokitukseen, jolloin voidaan luopua mahdollisesta päällekkäisestä tilastojen tuottamisesta ja varmennetaan Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailukelpoisuus. Tilastokeskuksen tulee huomioida edellä mainitut näkökohdat Kansainvälisen työjärjestön käynnistämässä ISCO-88-ammattiluokituksen uudistamistyössä.

Määrä- ja osa-aikaisiin työsuhteisiin liittyvien ongelmien luonne vaihtelee työnantajasektoreittain ja ammattialoittain. Ongelmat eivät kosketa niitä, jotka tekevät määrä- ja osa-aikaista työtä omasta halustaan. Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla osa määrä- ja osa-aikaisista työsuhteista liittyy sijaisjärjestelyihin. Sijaisia tarvitaan, kun työntekijöillä on lakisääteisiä mahdollisuuksia erilaisiin vapaisiin, kuten vuosilomaan, perhevapaaseen, vuorotteluvapaaseen, opintovapaaseen, määräaikaiseen kuntoutustukeen, osa-aikalisään tai osa-aikaeläkkeeseen. Yksityisellä sektorilla osa määrä- tai osa-aikaisista työsuhteista aiheutuu palveluja tai hyödykkeitä käyttävien asiakkaiden kulutuskäyttäytymisen vaihtelusta. Kuntasektorilla sairauslomat olivat tärkein sijaisuuksien käyttämisen peruste v. 2001.

Määrä- ja osa-aikaiseen työhön liittyvien ongelmien ratkaisemisen tulee perustua niiden ammattialakohtaisiin erityispiirteisiin ja voimassa olevaan työsopimuslakiin (55/2001). Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen vuosien 2003—04 tulopoliittisen sopimuksen pohjalta käynnistämä selvitystyö, ohjeistus sekä tiedotus- ja koulutustoiminta ovat luontevin väylä ratkaista alakohtaisesti erilaiset määrä- ja osa-aikaisen työn ongelmat.

Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) on säädetty sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain 8 §:ssä säädetään syrjinnästä työelämässä. Työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettynä syrjintänä, jos työnantaja soveltaa työntekijään tai työntekijöihin sukupuolen perusteella epäedullisempia palkka- tai muita palvelussuhteen ehtoja kuin yhteen tai useampaan muuhun työnantajan palveluksessa samassa tai samanarvoisessa työssä olevaan työntekijään. Lain valvonta kuuluu tasa-arvovaltuutetulle ja tasa-arvolautakunnalle.

Työvoiman vuokrauksen harjoittamisesta on säädetty työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain (131/1973) 21 a §:ssä. Lain mukaan työvoimanvuokrauksesta on tehtävä kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettu perusilmoitus ja toiminnan aloittamisesta ilmoitus asianomaiselle työsuojelupiirille. Työsopimusten ketjuttamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Valtioneuvoston asetuksessa (1349/2002) on säädetty yksityisiä työvoimapalveluja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Asetuksen 1 ja 2 §:n mukaan yksityisten työvoimapalvelujen tarjoaja on velvollinen toimittamaan työministeriölle tiedot vuokrattujen henkilöjen määrästä ja vuokratyösuhteiden keskimääräisestä kestosta. Nykyisen käytännön toimivuus, jossa vuokratyötä koskevien työsopimusten ketjuttamisen valvonta ja vuokratyösuhteiden keston seuranta tehdään eri viranomaisten toimesta, tulee selvittää. Selvityksessä tulee kiinnittää huomiota erityisesti vuokratyösuhteiden kirjaamisperusteisiin aloilla, joilla ketjuttamiseen liittyvät ongelmat ovat ilmeisiä ja vakavia. Selvityksen perusteella tulee harkita valvonnan ja seurannan keskittämistä yhdelle viranomaiselle.

Työministeriön tulee tutkimustoiminnassaan ja seurannassaan selvittää erityisesti lyhyiden työsuhteiden usein pidemmällä aikavälillä syntyviä työllisyysvaiku-

tuksia. Työvoimatoimistojen avoimista työpaikoista valtaosa on määrä- ja osa-aikaista työtä ja huomattava osa alle kolme kuukautta kestävää työtä. Määrä- ja osa-aikaisen työn samoin kuin alle kolme kuukautta kestävän työn osuus työvoimatoimistojen avoimista paikoista vaihtelee voimakkaasti alueittain. Selvityksessä käytetyn tutkimuksen perusteella lyhytaikaisella työllä on pysyviä pidemmällä aikavälillä syntyviä työllisyysvaikutuksia, mutta lukuisin reunaehdoin. Työvoimapoliittisten toimenpiteiden ja erityisesti tukityöllistämisen vaikuttavuuden arvioimiseksi tarvitaan vertailutietoa tukityöllistämisen ja avoimilla markkinoilla tehtyjen lyhytaikaisten työsuhteiden työllisyysvaikutuksista.

Tukitoimenpiteiden taloudellinen vaikuttavuus

Tämän kertomusosuuden tarkoituksena on selvittää, voidaanko työministeriön nykyisten seuranta- ja tilastotietojen perusteella tuottaa tietoa työhallinnon tukitoimenpiteiden taloudellisesta vaikuttavuudesta. Lähtökohtana on Valtiontilintarkastajien vuoden 2001 kertomuksessaan (s. 323) esittämä kannanotto, jonka mukaan toimenpiteiden seurannassa tulee kiinnittää huomiota niihin kokonaiskustannuksiin, jotka syntyvät yhden työttömän työllistämisestä tai henkilön jäädessä kokonaan vaille työtä. Tukitoimenpiteiden taloudellinen vaikuttavuus rajattiin kysymykseksi, kuinka paljon tukea käytetään yhtä avoimille työmarkkinoille työllistynyttä henkeä kohti. Tarkasteltavina tukina ovat työvoimakoulutus, starttiraha ja kolmannen sektorin tukityöllistäminen.

Työn tarjonnan ja kysynnän alueellisia piirteitä

Työvoimaan kuuluvia oli v. 2002 n. 2,6 milj. henkeä, ja heistä asui 29,6 % (v. 1998 28,9 %) Uudellamaalla. Työvoimaan kuuluvien määrä kasvoi eniten Uudenmaan TE-keskuksen alueella (6,5 %) vuosien 1998 ja 2002 välillä. Kasvu oli yli maan keskitason (4,1 %) myös Pirkanmaalla (5,0 %) ja Keski-Suomessa (4,2 %). Työvoima väheni eniten Satakunnassa (3,4 %), mutta vähennystä oli myös Kainuussa (2,4 %), Etelä-Pohjanmaalla (2,2 %) ja Kaakkois-Suomessa (0,6 %).

Työvoima ja työllinen työvoima v. 1998 ja 2002 sekä työttömyysaste v. 2002 TE-keskuksittain:

TE-keskus	Työvoima		Muutos 1998—2002	Työllinen työvoima		Muutos 1998—2002	Työttömyys-aste 2002
	1998	2002		1998	2002		
	1 000 henkeä		%	1 000 henkeä		%	%
Uusimaa	725	772	6,5	670	744	11,0	7,7
Pohjanmaa	115	119	3,5	105	111	5,7	9,3
Varsinais-Suomi	234	241	3,0	212	226	6,6	10,4
Etelä-Pohjanmaa	92	90	—2,2	81	82	1,2	10,6
Pirkanmaa	218	229	5,0	193	207	7,3	12,5
Häme	173	179	3,5	152	163	7,2	12,5
Pohjois-Pohjanmaa	168	173	3,0	143	155	8,4	13,6
Pohjois-Savo	112	114	1,8	96	101	5,2	14,0
Kaakkois-Suomi	153	152	—0,6	133	136	2,3	14,0
Satakunta	116	112	—3,4	101	102	1,0	14,2
Etelä-Savo	75	77	4,0	65	66	1,5	14,3
Keski-Suomi	119	124	4,2	101	110	8,9	14,6
Pohjois-Karjala	77	77	0,0	65	66	1,5	17,6
Lappi	89	90	1,1	71	74	4,2	18,4
Kainuu	41	40	—2,4	34	32	—5,9	19,8
Koko maa	2 507	2 610	4,1	2 222	2 372	6,7	11,3

Lähde: Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2003 ja työministeriö.

Vuonna 2002 oli työllistä työvoimaa liki 2,4 milj. henkeä, josta 31,4 % (v. 1998 30,2 %) oli Uudellamaalla. Työllinen työvoima kasvoi yli maan keskiarvon (6,7 %) Uudellamaalla (11,0 %), Keski-Suomessa (8,9 %), Pohjois-Pohjanmaalla (8,4 %), Pirkanmaalla (7,3 %) ja Hämeessä (7,2 %). Työllinen työvoima väheni Kainuussa 5,9 %.

Alhaisin työttömyysaste oli Uudellamaalla (7,7 %) ja korkein Kainuussa (19,8 %). Työministeriön heinäkuun 2003 työllisyyskatsauksen mukaan työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi edellisen vuoden heinäkuuhun verrattuna Uudellamaalla 5 % ja Pirkanmaalla 1 % ja laski kaikkialla muualla maassa. Työttömyys laski edellisen vuoden heinäkuuhun verrattuna eniten Etelä-Savossa (-7 %), Lapissa (-7 %) ja Pohjois-Savossa (-6 %).

Vuonna 2002 työvoimatoimistoissa oli yhteensä 327 554 avointa työpaikkaa, joista Uudellamaalla oli 30,1 % (v. 1998 24,5 %). Avointen työpaikkojen määrä kasvoi vuodesta 1998 vuoteen 2002 eniten Uudellamaalla (57,9 %). Koko maan keskiarvoa (28,6 %) nopeampaa kasvu oli myös Pirkanmaalla (43,3 %) ja Varsinais-Suomessa (35,6 %). Lapissa (7,9 %) ja Kainuussa (4,1 %) avoimien työpaikkojen määrä väheni.

Työvoimatoimistojen avoimet paikat ja työvoimatoimiston hakijalla täyttyneiden paikkojen osuus TE-keskuksittain v. 1998 ja 2002:

TE-keskus	Avoimet työpaikat		Muutos 1998—2002	Työvoimatoimiston hakijalla täyttyneiden paikkojen osuus	
	1998	2002		1998	2002
	Määrä		%	%	
Uusimaa	62 340	98 454	57,9	57	51
Pirkanmaa	20 316	29 116	43,3	57	41
Keski-Suomi	9 128	11 604	27,1	60	42
Häme	16 270	20 432	25,6	59	58
Varsinais-Suomi	20 505	27 818	25,0	61	49
Pohjois-Savo	14 974	17 804	18,9	77	67
Pohjanmaa	12 792	14 776	15,5	61	40
Pohjois-Pohjanmaa	19 635	22 523	14,7	63	65
Etelä-Savo	7 490	8 515	13,7	53	42
Kaakkois-Suomi	14 889	16 711	12,2	49	62
Pohjois-Karjala	8 489	9 509	12,0	57	37
Satakunta	13 763	15 394	11,8	43	48
Etelä-Pohjanmaa	11 409	12 144	6,4	72	62
Kainuu	5 689	5 456	—4,1	46	45
Lappi	13 959	12 857	—7,9	47	34
Koko maa[1]	254 727	327 554	28,6	58	50

[1] Koko maan osalta ovat mukana myös Ahvenanmaa ja työnvälityksen ulkomailla olleet työpaikat, joita oli v. 2002 yhteensä 4 447.

Lähde: Työministeriö.

Työvoimatoimistojen hakijoilla täytettyjen työvoimatoimiston avointen työpaikkojen osuus laski koko maassa vuodesta 1998 (58 %) vuoteen 2002 (50 %). TE-keskuksista Lapissa avoimien työpaikkojen määrä väheni samanaikaisesti kun työvoimatoimiston hakijoiden osuus täytetyistä työpaikoista laski. Vuonna 1998 Lapissa täytettiin työvoimatoimiston hakijalla 6 561 ja v. 2002 4 371 työpaikkaa. Työvoimatoimiston hakijalla täytettyjen työpaikkojen määrä väheni 33 % vastaavana aikana. Lapin osuus oli alhaisin (34 %) työvoimatoimiston hakijalla täyttyneistä paikoista v. 2002 kaikista TE-keskuksista.

Mainittu osuus laski prosenttiyksiköiden erotuksella mitaten eniten Pohjanmaalla (21 %), mutta koko maan keskiarvoa (8 %) enemmän myös Pohjois-Karjalassa (20 %), Etelä-Pohjanmaalla (20 %), Keski-Suomessa (18 %), Pirkanmaalla (16 %), Lapissa (13 %), Varsinais-Suomessa (12 %), Etelä-Savossa (11 %) ja Pohjois-Savossa (10 %). Työvoimatoimiston hakijoilla täytettyjen paikkojen osuus kaikista työvoimatoimistojen avoimista paikoista kohosi selvästi Kaakkois-Suomessa (13 %), Satakunnassa (5 %) ja hieman myös Pohjois-Pohjanmaalla (2 %).

Avoinna olleiden työpaikkojen täyttymisen kestossa ei tapahtunut suuria muutoksia vuodesta 1998 vuoteen 2002. Niiden täyttyneiden työpaikkojen osuus, joiden avoinna olo kesti alle 29 vuorokautta, laski hieman, ja niiden, joiden täyttyminen kesti 29—60 vuorokautta, osuus nousi.

Työvoimatoimistoissa avoinna olleet työpaikat täyttymisen keston mukaan v. 1998 ja 2002:

Täyttymisen kesto	1998		2002	
	Määrä	%	Määrä	%
Alle 29 vrk	182 429	78,2	229 728	75,6
29—60 vrk	35 886	15,4	54 547	18,0
Yli 60 vrk	14 843	6,4	19 439	6,4
Yhteensä	233 158	100,0	303 714	100,0

Lähde: Työministeriö.

Työministeriö seuraa työpaikkojen täyttymisnopeutta kaikkien hakijoiden osalta. Työvoimatoimistojen työttömillä työnhakijoilla täytettyjen paikkojen täyttymisnopeutta ei erikseen seurata työministeriössä.

Työpaikkojen kokonaismäärä poikkeaa tässä taulukossa edellisen taulukon tiedoista. Siinä avoimia työpaikkoja oli v. 1998 254 727 ja v. 2002 327 554. Työministeriön julkaiseman Työpoliittisen aikakauskirjan mukaan avoimia työpaikkoja oli v. 1998 201 600 (12 x 16 800) ja v. 2002 259 200. Työpoliittisen aikakauskirjan tilastointiperusteena ovat koko vuodelle lasketut kuukauden lopun keskiarvot.

Tukityöllistämistä koskevat yleissäädökset ja ohjeet

Työllisyyslain (275/1987) 16 §:n mukaan työkykyinen 17—64-vuotias työmarkkinoilla käytettävissä oleva työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimiksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla tai ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen.

Työvoimapalvelulain (1002/1993) 4 §:n, työministeriön päätöksen (195/000/98 TM 18.6.1998) ja ohjeen (O/13/2002 TM 30.5.2002) mukaan työllistämistuen käyttö on työvoimapalveluihin ja työvoimakoulutukseen nähden viimesijaista. Työvoimakoulutus on ensisijaisessa asemassa starttirahaan ja yhdistelmätukeen verrattuna. Vuoden 1998 päätöksen mukaan työvoimatoimiston tulee työllisyysmäärärahoja käyttäessään kiinnittää ensisijassa huomiota siihen, keiden työmarkkinavalmiuksia ja pysyvää työllistymistä voidaan parhaiten edistää tukityöllistämisellä. Vuoden 2002 soveltamisohjeen mukaan työllisyysmäärärahoin työllistettäessä etusija on annettava niille, joiden työnsaannin tarve on suurin.

Työvoimapalvelulain 10 c §:n 2 momentin mukaan työnhakusuunnitelma on edellytyksenä asiakkaan osoittamiselle työllisyyslaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettuihin työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Vuoden 1998 päätöksen mukaan työttömälle työnhakijalle on aina tehtävä työnhakusuunnitelma ennen, kuin hänet työllistetään yhdistelmätuella tai hänelle myönnetään starttirahaa. Vuoden 2002 ohjeen mukaan työttömän työnhakijan työnhakusuunnitelmassa on arvioitava tukityötä ja sen tarjoamia mahdollisuuksia asiakkaan työmarkkinavalmiuksien kehittämiseksi ja avoimille työmarkkinoille sijoittumisen edistämiseksi. Päätöstä starttirahasta, yhdistelmätuesta tai muusta työllistämistuesta ei voida tehdä ennen, kuin työnhakusuunnitelmassa on päädytty tukityömahdollisuuden käyttämiseen.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutusta ohjaavat säädökset ja työministeriön ohjeet

Työvoimapalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan työvoimapalveluiksi luetaan työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammattitietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus. Jos työnhakijan työllistymisen esteenä on puutteellinen ammattitaito, pyritään asiakas ohjaamaan koulutukseen, jolla hänen ammattitaitonsa saadaan ajan tasalle. Kyseeseen voi tulla myös koulutus uuteen ammattiin, jos hakijan ammatissa ei ole työllistymismahdollisuuksia. Koulutukseen ohjausta voi edeltää asiakkaan ja ammatinvalintapsykologin yhdessä tekemä selvitys työllistymisen esteistä ja edistämistoimenpiteistä.

Työministeriö ohjaa työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankintaa ja opiskelijoiden ohjausta koulutukseen vuosittain TE-keskuksille ja työvoimatoimistoille lähetetyllä ohjekirjeellä sekä järjestämällä koulutusta työvoimakoulutusasioista vastaaville. Koulutushankinnoista vastaavien tulee huomioida koulutushankintoja tehdessään esim. Suomen talouskehitys, työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset ja työvoiman saatavuusongelmat, tutkimustuloksien vaikutukset hankintatoimintaan, työnhakijoiden oppimisvaikeudet ja fyysinen kunto, erityisesti opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hankintatoimintaan vaikuttavat säädökset ja ohjeet sekä sisäisen tarkastuksen tekemät hankintatoimintaa koskevat näkemykset.

Ministeriön mukaan viime vuosina suunnitteluohjeissa ja koulutuksessa on pyritty erityisesti kiinnittämään huomiota työvoimakoulutuksen työelämäläheisyyteen. Tavoitteena on, että työvoimakoulutusta suunniteltaisiin ja toteutettaisiin mahdollisimman paljon yhteistyössä työnantajien kanssa. Näin pyritään turvaamaan se, että työnantajat saavat tarvitsemaansa työvoimaa ja koulutettavat tuntumaa työtehtävistä, joita he tulevat tekemään.

Koulutuksen tunnuslukuja

Työministeriön mukaan työvoimakoulutuksen tilastoinnin perusyksikkönä on yleensä henkilö ja joissakin tapauksissa hakemus työvoimakoulutukseen. Henkilö esiintyy tilastoissa koulutukseen hakijana ja valittuna sekä koulutuksen aloittaneena ja päättäneenä.

Työministeriö käyttää työvoimakoulutuksen seurannassa ja omissa tilastojulkaisuissaan toisistaan poikkeavia tilastointiperusteita. Työministeriön tilastotiedotteeseen sisältyy ESR-rahoituksella toteutettu koulutus. Ministeriön työvoiman kehittäminen ja ohjaus -tiimi seuraa ainoastaan kansallisella rahoituksella toteutettua koulutusta.

Ministeriön mukaan työvoimakoulutuksen vuositilastoissa sama henkilö voi olla useampaan kertaan koulutukseen valittuna, työvoimakoulutuksen aloittaneena, suorittaneena tai keskeyttäneenä.

Työvoimakoulutuksen tapahtumat v. 1999, 2001 ja 2002:

Työvoimakoulutuksen tapahtumat	1999	2001	2002	Muutos 1999—2002	Muutos 2001—2002
	Määrä			%	%
Hakemukset	229 585	170 086	167 854	—26,9	—1,3
Hakijat	160 988	118 198	114 648	—28,8	—3,0
Aloittaneet	119 208	76 947	79 376	—33,4	3,2
Suorittaneet	93 872	64 852	58 247	—38,0	—10,2
Koulutuksessa olevia keskimäärin	38 100	26 100	26 300	—31,0	0,8

Työministeriön julkaiseman Työvoimapoliittisen aikakauskirjan 1/2003 tilastotiedot poikkeavat yllä olevasta taulukosta. Esimerkiksi v. 1999 koulutukseen hakeneita oli kuukauden aikana keskimäärin 17 600 eli (12 x 17 600) 211 200.
Lähde: Työministeriön tilastotiedote 2002:3.

Vuodesta 1999 vuoteen 2002 työvoimakoulutukseen tehtyjen hakemusten (26,9 %), koulutukseen hakeneiden (28,8 %), aloittaneiden (33,4 %) ja suorittaneiden (38,0 %) ja koulutuksessa keskimäärin olevien (31,0 %) määrä on laskenut selvästi. Vuonna 2001 työvoimakoulutuksen suorittaneista oli naisia 53,1 % ja miehiä 46,9 %. Vuonna 2002 heistä oli naisia 54,1 % ja miehiä 45,9 %.

Työministeriön mukaan valtaosa työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta on ammatillista perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta. Koska runsaalta 45 %:lta työnhakijoista puuttuu ammatillinen peruskoulutus, on työvoimakoulutuksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettu, että opiskelija suorittaa perus-, ammatti- tai erikoisammattitutkinnon tai jonkin osion ko. tutkinnosta. Tässä työssä työministeriö tekee tiivistä yhteistyötä Opetushallituksen kanssa. Suoritettujen tutkintojen määrä on kaiken aikaa kasvanut.

Valtaosa työvoimakoulutuksen toimenpiteistä v. 2001 kohdennettiin ammatillista koulutusta vailla oleviin (39,2 %) ja keskiasteen tutkinnon suorittaneisiin (47,0 %). Noin joka kymmenes toimenpide kohdennettiin korkea-asteen tutkinnon suorittaneisiin. Vuonna 2002 liki joka viides toimenpide kohdennettiin korkea-asteen tutkinnon suorittaneisiin. Keskiasteen osuus (38,1 %) aleni selvästi vuoteen 2001 verrattuna.

Työvoimakoulutustoimenpiteiden kohdentuminen aiemman ammatillisen koulutuksen mukaan v. 1999, 2001 ja 2002:

Koulutustausta	1999		2001		2002	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Ei ammatillista koulutusta	39 154	37,9	28 229	39,2	30 777	40,4
Keskiaste	47 164	45,6	27 817	47,0	29 004	38,1
Korkea-aste	9 850	9,5	14 178	10,1	14 463	19,0
Koulutustaso tuntematon	7 272	7,0	2 414	3,7	1 980	2,6
Yhteensä	103 440	100,0	72 643	100,0	76 224	100,0

Työministeriön tilastotiedotteen mukaan vuoden 2001 alussa käyttöön otetun uuden koulutusluokituksen vuoksi aiempien vuosien luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia keski- ja korkea-asteen osalta.
Lähde: Työministeriön tilastotiedote 2002:3.

Työministeriön tilastotiedotteen 2003:2 mukaan työttömistä työnhakijoista oli v. 2002 suorittanut 37,1 % perusasteen, 43,5 % keskiasteen, 9,9 % alemman korkea-asteen ja 8,2 % kandidaatin asteen koulutuksen. Koulutus oli tuntematon 1,3 %:lla työttömistä työnhakijoista. Työttömät työnhakijat tilastoidaan eri koulutusluokitusta käyttäen kuin työvoimakoulutuksen suorittaneet.

Työttömien osuus työvoimakoulutuksen aloittaneista on noussut selvästi ja vastaavasti työssä olevien osuus on laskenut vuodesta 1999 vuoteen 2002. Työministeriön tilastointitavan vuoksi niiden työttömien osuutta, joille on kohdennettu useampi kuin yksi työvoimakoulutustoimenpide, ei tiedetä.

Työvoimakoulutustoimenpiteiden kohdentuminen koulutettujen työmarkkina-aseman perusteella v. 1999, 2001 ja 2002:

Työmarkkina-asema	1999		2001		2002	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
Työtön	78 386	65,8	58 603	76,2	62 318	78,5
Lomautettu	3 731	3,1	1 814	2,4	2 045	2,6
Työttömyysuhan alainen	4 353	3,7	3 545	4,6	3 659	4,6
Työvoiman ulkopuolella	5 508	4,6	4 307	5,6	5 141	6,5
Työssä	20 002	16,8	6 062	7,9	4 467	5,6
Ei tietoa	7 228	6,1	2 616	3,4	1 746	2,2
Yhteensä	119 208	100,0	76 947	100,0	79 376	100,0

Vuosien 1999 ja 2001 tiedot perustuvat työministeriön tilastotiedotteeseen 2002:3 ja vuoden 2002 tiedot työministeriön valtiontilintarkastajille antamaan selvitykseen. Työministeriön alueellisen tilastotaulun 8 F mukaan työttömiä työnhakijoita oli yhteensä 52 542.

Työvoimakoulutustoimenpiteiden kohdentuminen työttömiin työttömyyden keston mukaan v. 1999, 2001 ja 2002:

Työttömyyden kesto	1999		2001		2002	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
1—12 vko	30 862	39,9	25 056	43,2	26 535	43,0
13—26 vko	17 718	22,9	13 141	22,6	14 224	23,0
27—52 vko	14 509	18,7	10 585	18,2	11 461	18,6
53— vko	14 312	18,5	9 259	15,9	9 542	15,4
Yhteensä	77 401	100,0	58 041	100,0	61 762	100,0

Vuosien 1999 ja 2001 tiedot perustuvat työministeriön tilastotiedotteeseen 2002:3 ja vuoden 2002 tiedot työministeriön valtiontilintarkastajille antamaan selvitykseen.

Vuonna 2002 työvoimakoulutuksen toimenpiteistä 43 % kohdennettiin lyhyen aikaa työttömänä olleille, kun heidän osuutensa kaikista työttömistä oli 35,5 %. Vähintään 53 viikkoa työttömänä olleita valikoitui työvoimakoulutukseen vähemmän (15,4 %) verrattuna heidän osuutensa (27,1 %) kaikista työttömistä.

Työttömyyden kestot v. 1999, 2001 ja 2002:

Työttömyyden kesto viikkoa	1999		2001		2002	
	Määrä	%	Määrä	%	Määrä	%
1—12 vko	115 600	34,2	103 000	35,2	100 000	35,5
13—26 vko	61 600	18,3	57 400	19,7	55 700	19,8
27—52 vko	58 700	17,4	50 100	17,2	49 200	17,5
53—vko	96 400	28,6	81 300	27,8	76 300	27,1
Yhteensä	337 100	100,0	291 800	100,0	281 300	100,0

Lähde: Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2003.

Lyhyen aikaa työttömänä olleet sijoittuvat parhaiten työmarkkinoille. Raportin (Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Valtioneuvoston kanslia. Talousneuvosto 2001/3) mukaan korkeintaan kolme kuukautta kestänyt työttömyys päättyi v. 2000 avoimille työmarkkinoille työllistymiseen n. 71 %:ssa ja yli 24 kuukautta kestänyt n. 7 %:ssa tapauksista.

Vuodesta 1999 vuoteen 2002 eniten (20,9 %) väheni niiden työttömien määrä, joilla työttömyys kesti yli 53 viikkoa. Näistä pitkään työttömänä olleista on suuri osa ikääntyneitä ja tämän ryhmän työttömyyden voimakkaaseen vähenemiseen ovat saattaneet vaikuttaa esim. ikääntyneille työttömille suunnatut erityistoimenpiteet, työttömyyseläkkeelle siirtyminen tai muut tukitoimet. Alle 12 viikkoa työttömänä olleiden määrä väheni 13,5 %. 13—26 viikkoa työttömänä olleiden määrä väheni 9,6 % ja 27—52 viikkoa työttömänä olleiden 16,2 %.

Valtaosa työvoimakoulutuksesta on lyhytkestoista. Vuodesta 1999 vuoteen 2002 alle kolme kuukautta kestäneen koulutuksen osuus kasvoi hieman ja vähintään vuoden kestäneen koulutuksen osuus väheni. Korkeintaan kolme kuukautta kestäneen koulutuksen osuus oli v. 1999 56,3 % ja v. 2002 60,8 % ja yli vuoden kestäneen osuus v. 1999 4,3 % ja v. 2002 3,3 %.

Eripituisia työvoimakoulutuksia suorittaneiden osuudet v. 1999, 2001 ja 2002:

Koulutuksen kesto	1999	2001	2002
	%		
Alle 1 kk	17,4	15,3	17,4
1—3 kk	38,9	44,0	43,4
4—6 kk	23,3	19,5	19,5
7—9 kk	12,2	11,5	11,8
10—12 kk	3,9	5,4	4,5
13—15 kk	1,0	0,8	1,1
Yli 15 kk	3,3	3,4	2,2
Yhteensä	100	100	100
Kesto keskimäärin kk	4,4	4,7	4,3

Lähde: Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2003 ja työministeriö.

Koulutuksen määrä ja hinta

Vuonna 2002 työvoimakoulutuksen määrä oli oppilastyöpäivillä mitattuna likimain vuoden 1999 tasolla. Lähes neljännes v. 2002 ostetuista oppilaspäivistä oli ei-ammatillista koulutusta samoin kuin neljännes teollisen työn koulutusta.

Hankittu työvoimakoulutus ammattiryhmän mukaan v. 1999, 2001 ja 2002:

Ammattiryhmä	Oppilaspäiviä			Muutos 1999—2002	Muutos 2001—2002
	1999	2001	2002		
	Määrä			%	%
Tekninen, luonnontieteellinen ym. työ	228 125	138 502	201 013	—11,8	45,1
Terveydenhuolto, sosiaaliala	435 615	392 458	665 560	52,8	69,6
Hallinto- ja toimistotyö	1 233 940	887 819	927 906	—24,8	4,5
Kaupallinen työ	312 128	235 582	251 204	—19,5	6,6
Maa- ja metsätaloustyö	74 054	34 354	54 068	—27,0	57,4
Kuljetus- ja liikennetyö	78 053	117 864	180 123	130,8	52,8
Rakennus- ja louhintatyö	481 222	397 183	482 726	0,3	21,5
Teollinen työ	1 586 587	1 386 814	1 516 806	—4,4	9,4
Palvelutyö	548 183	391 866	493 415	—10,0	25,9
Ei-ammatillinen koulutus	1 393 964	1 356 224	1 531 421	9,9	12,9
Kaikki	6 371 871	5 338 666	6 304 242	—1,1	18,1

Lähde: Työministeriö.

Vuodesta 1999 vuoteen 2002 työvoimakoulutuksen hankinta kasvoi eniten kuljetus- ja liikennetyön ammattiryhmässä (130,8 %) sekä terveydenhuolto- ja sosiaalialalla (52,8 %). Tarkastelujaksolla työvoimakoulutuksen hankinta väheni selvimmin maa- ja metsätaloustyössä (27,0 %) sekä hallinto- ja toimistotyössä (24,8 %).

Ministeriön mukaan v.1999—2001 hankitun koulutuksen määrä väheni ensisijaisesti hankintamäärärahojen vähenemisen vuoksi. Vuonna 2002 tehtiin hankintasopimuksia huomattavasti enemmän kuin edellisenä vuonna. Hankitusta koulutuksesta toteutuu suuri osa vuoden 2003 aikana, koska myöntämisvaltuuteen perustuvia koulutuksen hankintoja lisättiin merkittävästi syksyllä 2002.

Oppilaspäivän hinta oli v. 2002 korkein (53,0 €) kuljetus- ja liikennetyössä, jossa ministeriön mukaan koulutetaan pääasiassa linja-auton ja kuormaauton kuljettajia. Vastaavasti alhaisin hinta oli ei-ammatillisessa koulutuksessa (23,2 €). Vuodesta

1999 vuoteen 2002 koulutuksen hinta nousi eniten maa- ja metsätalouden (40,1 %) ja vähiten kaupallisen työn (5,5, %) koulutuksessa.

Työvoimakoulutuksen oppilaspäivän hinta v. 1999, 2001 ja 2002 ammattiryhmän mukaan:

Ammattiryhmä	Oppilaspäivän hinta			Muutos 1999—2002	Muutos 2001—2002
	1999	2001	2002		
	€			%	%
Tekninen, luonnontieteellinen ym. työ	23,3	25,9	28,3	21,5	9,3
Terveydenhuolto, sosiaaliala	21,6	22,5	24,8	12,9	10,2
Hallinto- ja toimistotyö	21,8	22,6	24,7	13,3	9,3
Kaupallinen työ	22,0	21,4	23,2	5,5	8,4
Maa- ja metsätaloustyö	24,7	28,1	34,7	40,1	23,5
Kuljetus- ja liikennetyö	47,4	52,5	53,0	11,8	1,0
Rakennus- ja louhintatyö	27,0	29,0	32,5	16,9	12,1
Teollinen työ	25,5	26,7	30,7	20,4	15,0
Palvelutyö	22,9	23,8	25,4	10,9	6,7
Ei-ammatillinen koulutus	20,5	20,7	22,3	8,8	7,7
Kaikki keskimäärin	23,3	24,5	27,2	16,7	11,0

Lähde: Työministeriö.

Käyttämättä jääneet määrärahat

Työministeriön mukaan työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoista on viime vuosina jäänyt yleensä käyttämättä vuosittain n. 2—3 %, mutta v. 2002 käyttämättä jäi 9,5 %. Syitä tähän olivat mm. vaikeudet opiskelijahankinnoissa, peruuntuneet yhteishankinnat ja se, että myöntämisvaltuutta saatiin lisää vasta syksyn toisessa lisätalousarviossa. Ministeriön mukaan kaikkia määrärahoja ei koskaan saada eri syistä käytettyä.

Vuosina 1999—2002 käyttämättä jääneet työvoimakoulutuksen hankintamäärärahat TE-keskuksittain:

TE-keskus	1999	2000	2001	2002
	€			
Uusimaa	224 155	7 462	307 503	2 841 083
Varsinais-Suomi	5 061	16 798	13 847	254 873
Satakunta	46 877	54 650	343 082	355 937
Häme	398 143	338 362	610 543	1 154 730
Pirkanmaa	152 403	111 288	250 097	1 020 119
Kaakkois-Suomi	232 956	24 840	15 389	1 250 561
Etelä-Savo	206 920	50 935	175 641	476 377
Pohjois-Savo	166 298	42 388	65 967	1 088 888
Pohjois-Karjala	71 758	79 229	144 842	76 095
Keski-Suomi	267 533	236 525	9 650	161 079
Etelä-Pohjanmaa	186 102	238 974	168 374	426 219
Pohjanmaa	295 450	144 767	156 602	435 324
Pohjois-Pohjanmaa	1 376 458	627 492	222 456	1 954 388
Kainuu	172 271	133 775	584 352	1 049 682
Lappi	1 127 771	243 629	122 795	2 950 283
Ministeriö	98 558	—	—	—
Yhteensä	5 028 715	2 351 112	3 191 141	15 495 637

Lähde: Työministeriö.

Koko maassa jäi v. 1999—2001 määrärahoja käyttämättä vuosittain 2,4—5,0 milj. €. Vuonna 2002 määrärahoja jäi käyttämättä yhteensä 15,5 milj. €. Käyttämättä jääneiden määrärahojen suuruus vaihteli voimakkaasti vuosittain TE-keskuksissa, esim. v. 2000 Uudellamaalla jäi käyttämättä n. 7 500 € ja v. 2002 2,8 milj. €. Eniten määrärahoja jäi käyttämättä v. 2002 Lapissa, liki 3 milj. €.

Työministeriön mukaan koulutuksen hankinta kilpailuttamalla on vaikuttanut siten, etteivät koulutuskustannukset ole nousseet kohtuuttomasti. Työvoimakoulutusta tulee ministeriön mielestä kehittää siihen suuntaan, että kouluttajien kanssa tehdään pitkäkestoisia sopimuksia, jolloin kustannukset tasaantuvat paremmin eri vuosille. Tämä edellyttää, että työvoimakoulutuksen määräraha muutetaan siirtomäärärahaksi tai käyttöön saadaan nykyistä enemmän myöntämisvaltuutta, joka mahdollistaa pitempien sopimusten teon.

Ministeriön mukaan työvoimakoulutukselle ei pidä asettaa keskihintaa tai opiskelijatyöpäivälle hintaa, jota ei voida ylittää. Koulutusta joudutaan jatkossa järjestämään hyvin monille eri aloille ja myös entistä pienemmille ryhmille. Koulutuksessa on huomioitava opiskelijoiden yksilölliset koulutustarpeet ja turvattava laadukkaan ja vaikuttavan koulutuksen saanti. Lähtökohtana tulee olla kokonaistaloudellisuus, jossa tarkkaillaan koulutuksen vaikuttavuutta esim. työhönsijoittumisen näkökulmasta.

Koulutuksen keskeyttäminen

Työministeriön mukaan v. 2002 erityisen korkea keskeyttämisaste oli rakennusalan (29,4 %) ja teollisen alan ammattien koulutuksessa (23,9 %). Teollisen alan koulutuksen osuus kaikista hankituista oppilaspäivistä oli vajaa neljännes ja rakennusalan 7,7 %. Ministeriön mukaan keskeytyneen koulutuksen kustannusten laskeminen on mahdotonta.

Keskeyttäneiden osuus koulutuksen päättäneistä kasvoi kaikissa muissa ammattiryhmissä paitsi teknisen, luonnontieteellisen ym. työn koulutuksessa (—1,9 %) ja kaupallisen työn koulutuksessa (—5,4 %). Keskeyttäneiden osuus kasvoi voimakkaimmin kuljetus- ja liikennetyön koulutuksessa, jossa v. 1999 keskeyttäneitä oli 7,5 % ja v. 2002 14,0 %. Mainitulla aikavälillä oppilaspäivien määrä kasvoi kuljetus- ja liikennetyössä eniten (130,8 %).

Ministeriön mukaan kaikista koulutuksen keskeyttäneistä kolmannes keskeyttää koulutuksen töihin menon vuoksi. Erityisen suuri työhön menijöiden osuus on teknisen, luonnontieteellisen ym. työn ja hallinnollisen työn ammattien koulutuksessa. Näiden alojen koulutuksen keskeyttäneistä noin puolet menee työhön. Muuhun koulutukseen siirtyy keskeyttäneistä n. 10 %. Koulutuksen keskeyttäneistä 17 % (1 475 henkeä) erotettiin v. 2002. Erottamisen pääasiallisena syynä oli opiskeluiden laiminlyönti. Erotettujen osuus on viime vuosina ollut suurin rakennusalan koulutuksessa (27 %).

Koulutuksen päättäneet, keskeyttäneet ja keskeyttäneiden osuus päättäneistä ammattiryhmittäin v. 1999 ja 2002:

Ammattiryhmä	1999			2002		
	Päättäneet	Keskeyttäneet		Päättäneet	Keskeyttäneet	
	Määrä	Määrä	%	Määrä	Määrä	%
Tekninen, luonnontieteellinen ym. työ	2 252	346	15,4	1 356	183	13,5
Terveydenhuolto, sosiaaliala	3 252	314	9,7	2 716	335	12,3
Hallinto- ja toimistotyö	11 505	1 266	11,0	7 477	918	12,3
Kaupallinen työ	2 635	459	17,4	2 187	263	12,0
Maa- ja metsätalous	701	102	14,6	418	68	16,3
Kuljetus- ja liikennetyö	990	74	7,5	1 526	213	14,0
Rakennus-, kaivos- ja louhinta	4 422	1 094	24,7	2 935	862	29,4
Teollinen työ	13 524	2 825	20,9	9 445	2 258	23,9
Palvelutyö	4 325	742	17,2	3 401	605	17,8
Ei-ammatillinen koulutus	23 771	2 650	11,1	23 027	2 936	12,8
Kyselyyn vastanneita	67 377	9 872	14,7	54 488	8 641	15,9

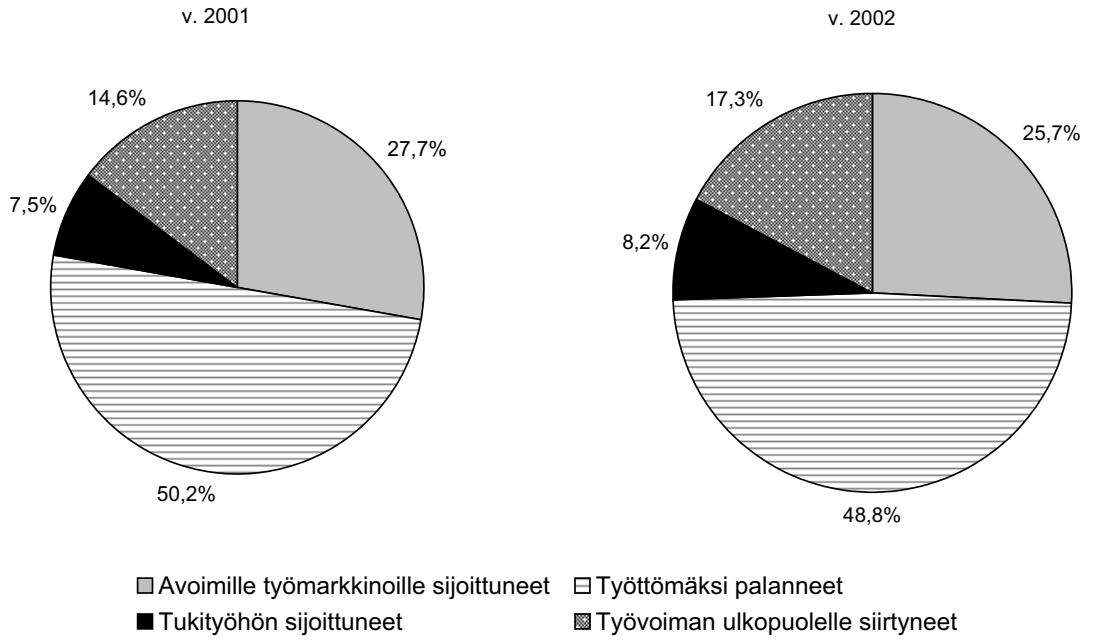
Lähde: Työministeriö.

Koulutuksen jälkeinen sijoittuminen

Työministeriön mukaan koulutuksen jälkeistä sijoittumista seurataan koulutuksen suorittaneille kaksi kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen tehtävällä kyselyllä. Kyselyn keskimääräinen vastausprosentti on ollut n. 85 %.

Avoimille työmarkkinoille sijoittui kaksi kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen v. 2001 27,7 % ja v. 2002 25,8 % kaikista työvoimakoulutuksen suorittaneista. Myös työttömiksi palanneiden osuus aleni (v. 2001 50,3 % ja v. 2002 48,8 %). Tukityöhön (v. 2001 7,5 % ja v. 2002 8,2 %) ja työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtyneiden osuudet kasvoivat (v. 2001 14,6 % ja v. 2002 17,3 %). Ministeriön mukaan työvoiman ulkopuolelle siirtyneisiin sisältyy 11 % muuhun koulutukseen siirtyneitä.

Koulutuksen jälkeinen sijoittuminen v. 2001 ja 2002



Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden osuus aleni ja työttömäksi palanneiden osuus kasvoi kaikissa muissa ammattiryhmissä paitsi terveydenhuollossa ja sosiaalityössä sekä kaupallisessa työssä. Näillä aloilla työmarkkinoille sijoittuneiden osuus nousi hieman ja työttömäksi palanneiden osuus laski melko selvästi. Työministeriön mukaan työhön tai koulutukseen v. 2002 sijoittui 54 % ammatillisen työvoimakoulutuksen suorittaneista.

Työmarkkina-asema kaksi kuukautta työvoimakoulutuksen jälkeen ammattiryhmittäin v. 2001 ja 2002:

Ammattiryhmä	Avoimilla työmarkkinoilla		Tukityössä		Työvoiman ulkopuolella		Työtön	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
	%							
Tekninen, luonnontieteellinen ym. työ	35,5	29,6	4,9	4,4	7,0	8,8	52,5	57,2
Terveydenhuolto, sosiaaliala	38,5	38,8	10,8	9,4	7,6	12,8	43,2	39,0
Hallinto- ja toimistotyö	29,9	26,7	7,7	9,4	12,3	12,9	50,3	51,1
Kaupallinen työ	41,7	41,9	5,1	5,8	7,8	12,3	45,6	40,1
Maa- ja metsätalous	49,7	37,7	7,7	7,2	4,8	10,7	37,8	44,3
Kuljetus- ja liikennetyö	66,6	59,5	2,3	2,8	8,5	9,1	23,0	28,9
Rakennus-, kaivos- ja louhintatyö	37,1	34,3	4,5	5,1	9,7	15,4	48,7	45,2
Teollinen työ	45,5	41,0	3,7	4,4	14,5	14,9	36,5	39,6
Palvelutyö	35,2	33,5	7,5	7,0	10,7	11,2	46,7	48,4
Ei-ammatillinen koulutus	12,7	10,3	9,6	10,6	18,7	23,5	59,0	55,7
Kaikki keskimäärin	27,7	25,8	7,5	8,2	14,6	17,3	50,3	48,8
Kyselyyn vastanneita	11 350	9 736	3 073	3 092	5 992	6 543	20 586	18 463

Lähde: Työministeriö.

Ei-ammatillisesta koulutuksesta avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden (v. 2001 12,7 % ja v. 2002 10,3 %) ja työttömien (v. 2001 59,0 % ja v. 2002 55,7 %) osuudet laskivat, tukityöhön sijoitettujen (v. 2001 9,6 % ja v. 2002 10,6 %) ja työvoiman ulkopuolelle (v. 2001 18,7 % ja v. 2002 23,5 %) siirtyneiden osuudet kasvoivat kaikista koulutuksen päättäneistä. Ei-ammatillisen koulutuksen osuus hankituista oppilaspäivistä oli runsas kolmannes (35,3 %).

Starttiraha

Starttirahaa koskevat säännökset

Starttirahaa alettiin myöntää v. 1984 ja siitä tuli lakiin perustuva v. 1988 voimaan tulleen työllisyyslain (275/1987) myötä. Yrittäjien starttirahan (työllistämistuki yrittäjäksi ryhtyvälle) tavoitteena on helpottaa yrittäjäksi siirtymistä tukemalla yrittäjäksi ryhtyvän työttömän henkilön toimeentuloa yritystoiminnan alkuvaiheen aikana. Starttiraha on väline kannustaa työtöntä asiakasta itsensä työllistämiseen. Tavoitteena on lisätä työn kysyntää tukemalla mikroyritysten syntyä.

Työllisyyslain perusteella työllistämistukea voidaan myöntää valtion talousarvion rajoissa työttömälle yritystoiminnan käynnistämiseen ja vakiinnuttamiseen. Työllisyysasetuksen (1363/1997) 43 §:n mukaan tuen myöntämisen erityisiä edellytyksiä ovat hakijan yrittäjäkokemus tai yrittäjätoiminnassa tarvittava koulutus. Koulutus voidaan järjestää myös tuen maksamisen aikana. Tukea voi saada, jos hakijalla arvioidaan olevan muutoin riittävät valmiudet aiottuun yritystoimintaan yritystoiminnan laatu ja vaativuus huomioon ottaen ja aloitettavaksi aiotulla yrityksellä on edellytyksiä kannattavaan toimintaan eikä yritystoiminta ilmeisesti käynnisty ilman hakijalle myönnettävää tukea. Ajalta, jona hakijalle maksetaan starttirahaa, hän ei saa valtionavustusta omiin palkkakustannuksiinsa, työttömyysturvalain mukaista työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatuesta annetun lain mukaista työmarkkinatukea. Starttiraha ei saa vääristää kilpailua.

Työllisyysasetuksen 44 §:n mukaan yrittäjäksi ryhtyvälle maksetaan tukena vähintään normaalin työllistämistuen verran ja enintään normaali tuki 80 %:lla korotettuna päivässä. Tuki maksetaan päiviltä, joina yrittäjä työskentelee yrityksessään, kuitenkin enintään viideltä päivältä viikossa ja enintään 10 kuukauden ajan.

Työttömyysturvan saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä annetun asetuksen (732/1997) mukaan yritystoiminnan katsotaan alkaneen, kun tuotannollinen tai taloudellinen toiminta aloitetaan. Kaupparekisteriin merkittävien yritysmuotojen osalta toiminnan katsotaan alkavan rekisterimerkinnän tekopäivästä. Vähäiset yritystoiminnan valmisteluun liittyvät toimenpiteet, kuten toimitilojen hankinta tai yritystukien hakeminen eivät oikeuta starttirahaan. Jos yritystoiminnan käynnistämiseen liittyy poikkeuksellisen työllistäviä työvaiheita, kuten laajoja markkinaselvityksiä tai toimitilojen rakennus- tai muutostöitä, yritystoiminnan voidaan katsoa alkaneen jo ennen varsinaisen tuotannollisen toiminnan käynnistymistä.

Starttirahaa voidaan myöntää myös useammalle henkilölle, joilla on määräysvalta yritystoiminnassa. Yritystoimintaa harjoittavaksi henkilöksi voidaan katsoa myös henkilö, joka päätointaan varten oli yrittäjien eläkelain (468/1969) tai maatalousyrittäjien eläkelain (467/1969) mukaisesti velvollinen ottamaan em. mainittujen lakien mukaisen vakuutuksen. Yritystoimintaa harjoittavaksi henkilöksi voidaan katsoa avoimen yhtiön yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiön vastuunalaiset yhtiömiehet.

Työministeriön mukaan starttiraha voidaan myöntää lyhyenkin aikaa työttömänä olleelle henkilölle ilman, että jäädään odottamaan henkilön sijoittumista avoimille työmarkkinoille tai sijoittumista koulutukseen, mikäli edellytykset starttirahan saamiselle ovat olemassa ja silloin, kun toimenpiteet arvioidaan hakijan osalta tarpeettomiksi.

Starttirahan käyttö

Starttirahaa myönnettiin v. 2002 yhteensä 3 728 hakijalle ja heistä 63,7 % kuului hallinto- ja toimistotyön ammattiryhmään.

Starttirahaa saaneiden määrät v. 1998—2002 ammattiryhmittäin:

Ammattiryhmä	1998	1999	2000	2001	2002	Muutos 1998—2002
	Määrä					%
Tekninen, luonnontieteellinen ym. työ	209	163	162	122	127	—39,2
Terveydenhuolto, sosiaaliala	190	203	145	132	156	—17,9
Hallinto- ja toimistotyö	3 151	2 919	2 563	2 391	2 375	—24,6
Kaupallinen työ	448	407	370	293	342	—23,7
Maa- ja metsätalous	86	70	56	49	53	—38,4
Kuljetus- ja liikennetyö	55	44	47	33	35	—36,3
Rakennus-, kaivos- ja louhintatyö	104	102	107	80	103	—1,0
Teollinen työ	528	382	404	286	318	—39,8
Palvelutyö	299	258	244	254	219	—26,8
Yhteensä	5 070	4 548	4 098	3 640	3 728	—26,5

Lähde: Työministeriö.

Vuodesta 1998 vuoteen 2001 starttirahan saaneiden määrä väheni yhtäjaksoisesti joka vuosi. Vuonna 2002 heidän määränsä kasvoi lievästi (2,4 %). Starttirahaa saaneiden määrä aleni vuodesta 1998 vuoteen 2002 eniten teollisen (39,8 %) ja teknisen, luonnontieteellisen ym. työn (39,2 %) ammattiryhmissä.

Työministeriö seuraa starttirahasijoituksen päättäneitä TE-keskuksittain käyttämällä tilastointiperusteina luokkia ”määräaika päättynyt”, ”saanut sijoituspaikasta työtä”, ”saanut muuta työtä”, ”aloittanut koulutuksen”, ”irtisanottu”, ”keskeyttänyt” ja ”muu syy tai ei tietoa”. Tämän tilastotaulun mukaan v. 2002 starttiraha päättyi yhteensä 3 491:ltä saajalta. Heistä valtaosa sijoittui luokkaan ”määräaika päättynyt” (49,1 %), ”muu syy/ei tietoa” (26,5 %) tai ”saanut sijoituspaikasta työtä” (22,3 %).

Työministeriön mukaan starttirahan vaikuttavuuden seurantakriteerinä on se, miten suuri työttömien osuus on kolme kuukautta starttirahakauden päättymisen jälkeen. Työttömien osuudella mitattuna starttirahan vaikuttavuus on parantunut vuodesta 1998 vuoteen 2002. Vuonna 1998 työttömien osuus oli 6,0 % ja v. 2002 4,9 %. Vaikuttavuuden seurannassa tilastointiperusteina ministeriö käyttää luokkia ”avoimille työmarkkinoille sijoittunut”, ”tukityöhön sijoittunut”, ”työttömänä”, ”työvoimakoulutuksessa” ja ”ei rekisterissä”. Tämän tilastotaulun mukaan v. 2002 starttiraha päättyi 3 526 saajalta. Heistä suurin osa oli luokassa ”ei rekisterissä” (85,1 %), ”tukityöhön sijoittunut” (7,1 %) ja ”työttömänä” (4,9 %). Tukityöhön sijoittuneiden osuus kasvoi vuodesta 1998 (6,0 %) vuoteen 2002 (7,1 %) hieman.

Starttirahan kustannusten seurannassa työministeriö käyttää kolmea tunnuslukua: starttirahan volyymi eli keskimäärin kuukaudessa sijoitettuna, keskimääräiset kustannukset ja aloittaneiden määrä. Starttirahan volyymi oli v. 1998 2 480 ja v. 2002 1 820. Keskimääräiset kustannukset v. 1998 olivat 8 000 € ja v. 2002 7 950 € yhtä aloittanutta kohti.

Ministeriön mukaan starttirahan perustaso on 19,85 € päivässä ja n. 430 € kuukaudessa. Tuki voi nousta enintään 1,8-kertaiseksi, eli enimmillään se voi olla 35,72 € päivässä ja n. 770 € kuukaudessa. Starttiraha on viime vuosina keskimääräisesti ollut vajaat 1,6-kertainen normaaliin työllistämistukeen verrattuna. Starttirahan kehittäminen on esillä pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmaan sisältyvässä yrittäjyysohjelmassa, ja siihen kiinnitetään huomiota myös tukijärjestelmän uudistamisessa.

Ministeriön mukaan starttirahan vaikuttavuus on ollut selvästi parempi kuin muiden työllistämistoimenpiteiden. Tämä johtuu mm. siitä, että starttirahaa saaneet ovat suhteellisen nuoria ja heillä työttömyys ennen toimenpidettä on ollut selvästi keskimääräistä lyhyempi.

Ministeriön ja Pohjois-Karjalan TE-keskuksen mukaan starttitukeen käytetyt määrärahat sisältyvät kiintiöimättöminä määrärahoihin, jotka on tarkoitettu kaikkiin yksityisen sektorin työllistämistukitoimenpiteisiin. Määrärahojen kohdentamisesta päätetään työvoimatoimistoissa. Koska ministeriön mukaan yksityisen sektorin määrärahaa jää yleensä vuosittain jonkin verran käyttämättä, voidaan tällä perustella katsoa, että starttitukeen tarvittavaa määrärahaa on riittävästi käytettävissä. Yleensä kaikkiin hyväksyttävissä oleviin starttihankkeisiin myönnetään tukea. Ministeriön mielestä yksityisen sektorin työllistämistoimenpiteistä starttituki on käytännön toiminnassa tärkeimpiä.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen mukaan starttirahan kysyntä on vähentynyt, mikä osaltaan johtuu mm. työnhakijakunnan rakenteen vaihtumisesta ja siitä, että yrittämisestä kiinnostuneita ja starttirahan saamisen edellytykset täyttäviä hakijoita ei ole työttömissä työnhakijoissa.

Kolmannen sektorin tukityöllistäminen

Tukityöllistämistä koskevat säädökset ja ohjeet

Yhdistelmätuella tulee työmarkkinoilta syrjäytymisen estämiseksi ja työmarkkinoille paluun edistämiseksi työllistää ensi sijassa niitä työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työmarkkinatukeen oikeutettuja, jotka eivät yhdistelmätuen käyttöön oikeuttavan työttömyytensä aikana olleet lainkaan työssä tai joiden työssäolo avoimilla työmarkkinoilla oli ollut vähäistä ja satunnaista. Ministeriön mukaan muitakin yksityisen sektorin toimenpiteitä kuin yhdistelmätukea voidaan kohdistaa kolmannelle sektorille.

Työministeriön vuosien 1998 ja 2002 ohjeiden mukaan työvoimatoimiston tulee tiedustella työllistämistukea hakevalta työnantajalta, saako tämä muuta valtion tukea työllistettävän henkilön palkkaamiseen tai työllistämisen edistämiseen. Jos työnantaja saa tällaista avustusta, se estää työllistämistuen myöntämisen lukuun ottamatta asetuksessa mainittuja poikkeuksia. Jos työllistämistuen hakijana saamaa muuta valtion tukea ei ole kohdistettu tiettyyn toimintaan, vaan se on yleinen toiminta-avustus, avustuksen saajan tulee ilmoittaa, käyttääkö se saamaansa avustusta työllistettävän henkilön palkkaamiseen tai työllistämisen edistämiseen. Vuoden 2002 ohjeen mukaan, jos työnantaja saa tällaista avustusta palkkaukseen tai käyttää toiminta-avustusta työllistetyn palkkauskustannuksiin, estää se työllistämistuen myöntämisen em. poikkeuksin.

Vuoden 2002 ohjeen mukaan kuntalisän maksaminen ei estä yhdistelmätuen myöntämistä. Jos kuntalisän saajana on yritys, on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei yhdistelmätuen myöntäminen yhdessä kuntalisän kanssa tuen suuruuden vuoksi vääristä samoja tuotteita ja palveluja tarjoavien yritysten välistä kilpailua. Kilpailua vääristävien vaikutusten arviointi on aina tapauskohtaista. Arvioinnissa on syytä käyttää apuna mm. tuen hakijan taloudellista tilaa koskevia tietoja ja alueen muita viranomaisia.

Mainitun ohjeen mukaan aatteellinen yhdistys voi tarkoituksensa toteuttamiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa esim. pitää kahvilaa tai myymälää taikka harjoittaa julkaisutoimintaa. Tällainen toiminta on aatteelliselle yhdistykselle pääsääntöisesti vain sivutoimintaa, yksi keino yhdistyksen aatteellisten päämäärien toteuttamiseksi. Jos aatteellinen yhdistys harjoittaa laajamittaista liiketoimintaa, tulee työllistämistukea myönnettäessä kiinnittää erityistä huomiota työllisyysasetuksen 30 §:n 1 momentin 6 kohtaan, jossa kielletään työllistämistuen myöntäminen, jos tuki vääristäisi muiden samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien tahojen välistä kilpailua. Jos aatteellisen yhdistyksen harjoittama liiketoiminta on laajaa ja rinnastettavissa näin yritystoimintaan, voi työvoimatoimisto asettaa työllisyysasetuksen 30 §:n 2 momentin nojalla työllistämistuen saamisen ehdoksi sen, että työllistettävä on otettava toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen.

Työministeriön vuoden 2002 ohjeen mukaan yhdistelmätuen hakijan on esitettävä selvitys rekisteröinnistä yhdistys- ja säätiörekisteriin. Yleishyödylliset yhteenliittymät, kuten kalastuskunnat tai porotaloutta harjoittavat paliskunnat, eivät ole yhdistyksiä tai voittoa tavoittelemattomia säätiöitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistyksiä ja säätiöitä koskevassa tutkimuksessa (Myllymäki Arvo: Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä. Tampereen yliopistopaino Oy. 2003) kuvataan ja analysoidaan järjestöjen toimintaa suhteessa kuntaan, yksilöön ja yritystoimintaan.

Tutkimuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusleikkaukset muodostuivat 1990-luvun alkupuolella suuriksi. Osittain tästä syystä suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa kolmas sektori nähtiin hyvinvointiyhteiskunnan uutena turvaajana. Kolmannen sektorin uskotaan täyttävän sille asetetun moraalisen velvoitteen huolehtia niistä, jotka eivät kykene huolehtimaan itsestään supistuvien resurssien tilanteessa. Järjestöjen odotetaan myös pystyvän vastaamaan taloudellisen tehokkuuden asettamiin vaatimuksiin ja sitä kautta tuottamaan lisäresursseja hyvinvointipalveluihin.

Myllymäki toteaa, että yleishyödyllisten yhteisöjen toiminta on yhteiskunnan kannalta niin merkittävää, että sitä tuetaan verotuksen keinoin. Laajan verovapauden säilyttäminen on yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuuksien kannalta välttämätöntä. Tämä arvopoliittinen lähtökohta jättää yritystoiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon kentässä järjestöjä heikompaan asemaan.

Mainitun tutkimuksen mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa tuetaan merkittävällä tavalla verohelpotusten kautta. Ongelmana on kuitenkin se, että yleishyödyllisten yhteisöjen saamaa verotukea ei voida rajata tiettyyn toimintaan, kuten julkisista varoista myönnettävää suoraa tukea. Verokohtelun vaikutusten arvioimista hankaloittaa edelleen se, että verohelpotusten kokonaismäärästä ja yksittäisten yhteisöjen saamista verohelpotuksista ei ole olemassa tilastotietoa.

Tutkimuksessa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöt joutuvat harvoin keskenään

taloudelliseen kilpailuun hyvinvointipalveluiden tuottamisessa. Järjestöjen ensisijainen tehtävä ei ole suinkaan kilpailun aikaansaaminen tai sen edistäminen. Järjestöjen asema muuttuu kuitenkin ongelmalliseksi suhteessa hyvinvointipalveluita tarjoaviin yrityksiin, jos ne kilpailevat samoilla markkinoilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöjen verokohtelu yhdistettynä harkinnanvaraisiin valtionapuihin tekee asetelmasta suhteessa yritystoimintaan vaikeasti säänneltävän.

Tutkimuksen mukaan suomalaisessa hyvinvointipalvelujen kilpailuttamiskeskustelussa viitataan usein siihen, että Euroopan unionin oikeussäännökset asettavat kilpailuttamisvelvoitteita. Viittaus on epätarkka ja vahvasti tarkoitushakuinen. Tarkkaan ottaen unionin oikeussäännökset eivät velvoita lainkaan kilpailuttamaan eräitä merkittäviä palvelualoja, kuten juuri sosiaali- ja terveyspalveluja. Näihin hankintoihin voitaisiin säätää Suomessa tasapuolisen kilpailun turvaava, mutta nykytilannetta huomattavasti yksinkertaisempi ja joustavampi lainsäädäntö.

Tutkija arvioi, että perusteeton vapaaehtoistoimintaan ja kolmanteen sektoriin luottaminen tekee hyvinvointipalveluista sattumanvaraisia. Kolmannen sektorin kaikilla järjestöillä ei ole alueellisesti maan kattavaa palveluverkostoa. Lisäksi maan sisäinen voimakas muuttoliike ravistelee muutoinkin hyvinvointiyhteiskunnan palvelurakenteita. Kolmannen sektorin palveluiden saatavuus voi tällöin riippua ihmisten kyvystä maksaa tarvitsemistaan palveluista samoin kuin halukkuudesta osallistua järjestötyöhön. On vastuutonta ajatella, että maassamme voitaisiin kattavalla tavalla ratkaista hyvinvointipalveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmat pelkästään sillä, että julkisyhteisöt siirtäisivät palveluita yhä enenevässä määrin kolmannelle sektorille. Kilpailuttamiskeskustelu on ollut ylimitoitettua ja keskustelusta on puuttunut hyvinvointipalvelujen loppukäyttäjän, apua tarvitsevan ihmisen näkökulma.

Tukityöllistämisen tavoite ja erityispiirteet

Työministeriön mukaan kolmannen sektorin tukityöllistämisen tavoitteena on uusien työmahdollisuuksien luominen. Erityisesti pitkäaikaistyöttömille on pyritty luomaan työpaikkoja kolmannella sektorilla. Vaikka kolmas sektori ei ole pystynyt tarjoamaan pidempiaikaista työllistymistä tukityöllistetyille, on tukityö ollut vaikeasti työllistyville perustelua työkyvyn ylläpitämiseksi ja työmarkkinoilta syrjäytymisen riskin vähentämiseksi.

Tukityöllistäminen tapahtuu usein työllistämisprojekteissa, joihin työhallinto myöntää työllisyyspoliittista projektitukea. Projektituella voidaan kattaa projektin hallinnointiin liittyviä kustannuksia, kuten projektipäällikön palkkaus, muut palkkauskulut, tilat, laitteet sekä pienimuotoinen koulutus. Projekteissa työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin, käytännössä lähinnä tukityöllistämiseen, käytettävät määrärahat ja niiden käyttöä koskevat säännökset ja ohjeet ovat samat kuin muutenkin työllistettäessä.

Yhdistelmätuella työllistettäessä voidaan työnantajana toimivalle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle, jonka tarkoituksena ei sääntöjen mukaan ole voiton hankkiminen jäsenilleen tai säätiöidyn varallisuusmassan kasvattaminen, maksaa tukena enintään työllistetylle maksettava palkka sekä työnantajan eläke- ja sosiaaliturvamaksu. Toisena vuonna työnantajalle maksetaan pelkkä työmarkkinatuki. Yhdistyksellä ja säätiöllä on mahdollisuus palkata työnsuunnittelijoita. Työnsuunnittelijan palkkaukseen voidaan myöntää työllistämistukea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan.

Seuranta ja tilastointi

Työministeriön mukaan kolmannen sektorin käsitettä ei ole työministeriön julkaisemissa tilastoissa. Yksityisen sektorin tilastointiluokka ”yhteisö ja yksityinen työnantaja”, johon eivät sisälly yritykset, yksityiset henkilöt ja kotitaloudet, vastaa tilastoinnissa parhaiten käsitettä kolmas sektori.

Ministeriön mukaan kolmannen sektorin työllistämisen toteutumista seurataan samalla tavalla kuin muitakin työllistämistoimenpiteitä. Volyymia ja aloittaneita seurataan Euroopan sosiaalirahaston hankkeet mukaan luettuna kuukausittain ja vuosittain tilastojen avulla. Volyymi oli v. 1998 5 450 (2002 10 450) ja aloittaneiden määrä v. 1998 11 760 (v. 2002 17 560). Vaikuttavuudesta ei erikseen saada tietoa, eikä kustannuksista ole olemassa tietoa. Työministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen perusteella myöskään käyttämättä jääneistä määrärahoista ei ole tietoa.

Ministeriön mukaan seurantajärjestelmä ei anna mahdollisuutta seurata erikseen kolmannelle sektorille osoitettujen työllistämistukimäärärahojen käyttöä. Käytetyistä määrärahoista voidaan tehdä karkeita arvioita työllistettyjen määrän perusteella. Kolmas sektori -käsitteen sisältö ei ole täysin selvä. Projektitukea ja omatoimisuusavustusta seurataan erikseen, koska niihin on osoitettu erikseen omat määrärahat, jotka on jaettu TE-keskuksille. Näin hallinnointiin kuluvien määrärahojen käyttö on jatkuvassa seurannassa.

Kolmannelle sektorille kohdennetaan seitsemää erilaista tukea. Vuonna 2002 kohdennetuista tuista

suurin osa muodostui yhdistelmätuesta yksityistalouksille (52,5 %) sekä työharjoittelu- ja työmarkkinatuesta työelämävalmennukseen (29,3 %). Vuodesta 1998 vuoteen 2002 toimenpiteiden määrä, joissa käytettiin yhdistelmätukea yksityistalouksille, työharjoittelu- ja työmarkkinatukea työelämävalmennukseen ja ”vain työmarkkinatukea yksityistalouksille, yhdistelmätukea” on kasvanut ja muihin tukimuotoihin perustuvien toimenpiteiden määrä vähentynyt.

Kolmannelle sektorille kohdennetut tukitoimenpiteet v. 1998—2002 eri tukimuotojen mukaan jaoteltuina:

Tuen muoto	1998	1999	2000	2001	2002	Muutos 1998—2002
	Määrä					%
Työllistämistuki yksityistalouksille	3 786	2 816	2 461	2 428	2 298	—39,3
Työllistämistuki työelämävalmennukseen	855	550	455	441	587	—31,3
Oppisopimus yksityistalouksille	977	647	536	397	354	—63,8
Yhdistelmätuki yksityistalouksille	5 035	9 727	11 742	12 510	13 010	158,4
Sijoitus osa-aikalisällä	817	570	393	334	265	—67,6
Työharjoittelu- ja työmarkkinatuki työelämävalmennukseen	6 230	6 480	6 239	6 426	7 255	16,5
Vain työmarkkinatuki yksityistalouksille, yhdistelmätuki	19	87	62	37	1 018	5 257,9
Yhteensä	17 719	20 877	21 888	22 573	24 787	39,9

Lähde: Työministeriö.

Kolmannen sektorin toimenpiteiden käyttö kasvoi vuodesta 1998 vuoteen 2002 TE–keskuksittain eniten Pohjois-Karjalassa (100,0 %), ja paljon myös Keski-Suomessa (95,8 %) ja Satakunnassa (83,8 %). Uudellamaalla (0,5 %) ja Hämeessä (9,0 %) käytön kasvu oli vähäistä.

Kolmannen sektorin toimenpiteiden kohdentuminen TE-keskuksittain v. 1998 ja 2002:

TE-keskus	1998	2002	Muutos 1998—2002
	Määrä		%
Uusimaa	2 289	2 300	0,5
Varsinais-Suomi	1 109	1 594	43,7
Satakunta	708	1 301	83,8
Häme	1 416	1 543	9,0
Pirkanmaa	1 728	2 388	46,6
Kaakkois-Suomi	1 109	1 768	59,4
Etelä-Savo	991	1248	25,9
Pohjois-Savo	1 328	2 079	56,6
Pohjois-Karjala	891	1 773	100,0
Keski-Suomi	938	1837	95,8
Etelä-Pohjanmaa	765	967	26,4
Pohjanmaa	932	1 334	43,1
Pohjois-Pohjanmaa	1 200	1 712	42,7
Kainuu	1 024	1424	39,1
Lappi	1 276	1 519	19,0
Koko maa	17 704	24 787	40,0

Lähde: Työministeriö.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen mukaan kolmannen sektorin työllistämisen voimakas kasvu sen alueella (100 % vuodesta 1998 vuoteen 2002) on sinänsä hyvä asia, ja se on korvannut kunnallisen työllistämistuen käytön vähenemistä. Kolmas sektori ei kuitenkaan pysty työllistämään ihmisiä pysyvästi. Erilaisilla yhteisöillä ym. ei ole taloudellisia resursseja palkata työllistettyjä tukijakson jälkeen töihin, vaan yleensä sijoitetut palaavat takaisin työttömiksi. Esimerkiksi v. 2002 kolme kuukautta yhdistelmätukijakson päättymisen jälkeen työttömänä oli runsas kaksi kolmannesta tukityön päättäneistä.

Uudenmaan TE-keskuksen mukaan kolmannelle sektorille kohdennetuista toimenpiteistä normaalit työllistämistuet ovat vähentyneet jyrkästi. Tähän on vaikuttanut yhdistelmä-, työharjoittelusekä työmarkkinatuen avulla työllistämisen voimakas kasvu. Kyseisillä tuilla työnantaja saa lähes tai täysin ilmaista työvoimaa ja voi ottaa määräaikaiseen työ- tai harjoittelusuhteeseen. TE-keskuksen mukaan työllistämistuen olisikin oltava suurempi silloin, kun työnantaja ottaa työttömän toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen.

Työministeriön arvio starttirahasta ja kolmannen sektorin tukityöllistämisestä

Työministeriön mukaan viime vuosina yksityiselle

sektorille yhdistelmätuella työllistetyistä noin kolme neljäsosaa työllistyi yhteisöihin eli lähinnä kolmannelle sektorille. Yksi syy kasvuun on ollut yhdistelmätuen keston pidentäminen kahdeksi vuodeksi v. 2002.

Starttirahan kysyntä on ollut suhteellisen vähäistä viime vuosina, ja sen volyymi on pysytellyt selvästi alle 2 000 henkilön. Määrärahojen riittävyys ei ole ollut yhdistelmätuella työllistämisen tai starttirahan käytön esteenä.

Koska työllistämistuen suuruus on pysynyt samana vuodesta 1995 lähtien ja koska palkkataso on sen jälkeen merkittävästi noussut, työnantajien osuus tuella työllistettävän henkilön palkkausmenoista on kasvanut. Tämä on osaltaan vähentänyt työnantajien halukkuutta työllistämiseen. Myös starttirahan suuruus on pysynyt ennallaan.

Työministeriö selvittää nykyisen työllistämistukijärjestelmän sisällön uudistamismahdollisuuksia. Nykyinen järjestelmä on vaikeaselkoinen, koska uusia tukia on lisätty olemassa olevaan järjestelmään, ja sen soveltamisohjeet ovat laajat. Lähtökohtina tukijärjestelmää uudistettaessa on tuen nimeäminen käyttötarkoituksen mukaan ja se, että järjestelmä teettää mahdollisimman vähän hallinnollista työtä. Nykyistä yksinkertaisempi järjestelmä vähentää tietojärjestelmiin tallennettavien tietojen määrää ja helpottaa tukien käytön seurantaa.

Ministeriön mukaan tavoitteena on selkeyttää tukien käytön perusteita ja siten parantaa tukien vaikuttavuutta. Tuen kestoon ja määrään vaikuttaisi työttömyyden keston ohella se, millä tavoin työnantaja parantaa työttömän työmarkkinavalmiuksia. Tukien vaikuttavuuden parantaminen auttaa osaltaan myös rakenteellisen työttömyyden purkamisessa. Tavoitteena on tukijärjestelmän uudistaminen vuoden 2004 aikana.

Vaikuttavuusarvioita

Työministeriön mukaan työvoimapoliittisten toimenpiteiden lopullinen vaikutus työttömyyteen ja työllisyyteen saadaan selville ottamalla bruttovaikutuksen (toimenpiteen jälkeinen välitön työllistyminen) lisäksi huomioon työmarkkinavuodot, syrjäytysvaikutus ja korvausvaikutus sekä mahdolliset välilliset vaikutukset.

Lopulliseen vaikutukseen pääsemiseksi bruttovaikuttavuudesta vähennetään työmarkkinavuoto, syrjäytysvaikutus ja korvausvaikutus sekä joko lisätään tai vähennetään välilliset vaikutukset sen mukaan, ovatko ne lisänneet tai vähentäneet työllisyyttä. Työmarkkinavuoto mittaa sitä, kuinka moni olisi työllistynyt ilman toimenpidettäkin. Syrjäyttämisvaikutus ilmaisee sen, kuinka moni toimenpiteeseen osallistunut on syrjäyttänyt toisen työttömän rekrytointitilanteessa. Esimerkiksi tukityö synnyttää työllisyyttä tukijakson ajan, vaikka sen jälkeinen työllistyminen jäisikin heikoksi. Myös tukiriippuvuus on työmarkkinavuoto eli heikentää työllisyysvaikutuksia. Ministeriön mukaan tukiriippuvuutta arvioitaessa joudutaan arvioimaan työmarkkinajärjestelmän kokonaistoimivuutta, ei niinkään yksittäistä toimenpidettä.

Kangasharjun (Kangasharju ja Venetoklis: Business Subsidies and Employment — Overall Evaluation and Regional Extensions. VATT-keskustelualoitteita 268, 2002) mukaan työministeriön työllisyystuet syrjäyttävät yritysten omia työllistämismenoja. Tuki lisää yrityksen omia palkkamenoja vajaan neljänneksen (n. 23 %) siitä, mitä yrityksen palkkamenojen tulisi nousta työllistettäessä valtion tuella yrityksiin. Tuen saanti vapauttaa palkkakuluihin tarkoitettuja varoja muihin tarkoituksiin.

Toisessa tutkimuksessa on vertailtu v. 1999 toteutettujen työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta työllistymiseen v. 2000 (Aho, Varjo, Saloniemi ja Koponen: Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi rekisteriaineistojen avulla. Tampereen yliopisto. Työelämän tutkimuslaitos, julkaisematon). Tutkimuksesta saatujen ennakkotietojen mukaan työmarkkinavuodot ovat ammatillisessa työvoimakoulutuksessa n. 92,7 %, eli ammatillisen työvoimakoulutuksen käyneistä sijoittui työhön 7,3 % enemmän kuin samanlaiset taustatekijät (ikä, koulutus ym.) omaavasta ammatillista työvoimakoulutusta käymättömästä vertailuryhmästä. Muussa työvoimakoulutuksessa vuoto oli 101,7 %, eli muuta työvoimakoulutusta käymättömästä vertailuryhmästä sijoittui työhön 1,7 % enemmän kuin koulutuksen käyneistä. Yhdistelmätuella yksityissektorille sijoitettujen osalta työmarkkinavuoto oli 94,8 % ja vastaavasti yhdistelmätuella kuntaan sijoitettujen 97,2 %.

Työministeriön mukaan työmarkkinavuotoihin perustuva työllisyysvaikutus on ilmeisen vaatimaton. Eduskunnan hyväksymässä budjettiasiakirjassa toimenpiteiden vaikuttavuutta mitataan työllistymisen bruttovaikuttavuutena, ilman vuotojen huomioon ottamista.

Saatuja lausuntoja

Työministeriö

Työvoimakoulutus ei ole tarkoitettu työttömyyden katkaisuvälineeksi, vaan koulutuksella pyritään edesauttamaan työttömien työllistymistä ja tukemaan osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta. Koulutukseen pyritään valitsemaan henkilöitä, joilla arvioidaan olevan motivaatiota ja kykyä

suoriutua koulutuksesta sekä edellytykset täyttää työmarkkinoilla esiintyvää työvoimatarvetta mahdollisimman nopeasti. Valitettavasti kiinnostus koulutukseen on huomattavasti alhaisempi pitkään työttömänä olleiden ja vähän koulutusta saaneiden joukossa kuin lyhyemmän aikaa työttömänä olleiden ja korkeasti koulutettujen joukossa. Yleensä tilastoissa ilmoitettu työttömyyden kesto kertoo viimeisen, juuri toimenpidettä edeltäneen työttömyysjakson keston. Tällöin ei käy ilmi se, onko henkilö osallistunut esim. palvelukokonaisuuteen, jossa hän ennen koulutuksen aloittamista on juuri osallistunut johonkin toiseen työttömyyden katkaisseeseen toimenpiteeseen. On siis mahdollista, että todellisuudessa henkilö on ollut työtön pitkäänkin monessa erillisessä jaksossa, mutta viimeisin jakso on lyhyt.

Valmentavan koulutuksen keskimääräinen kesto on ollut viime vuosina vajaat kolme kuukautta, mutta ammatillisen koulutuksen runsaat puoli vuotta. Yleisenä tavoitteena on ollut, että ammatillinen koulutus olisi ammattitutkintoon tähtäävää. Tämä johtanee vähitellen ammatillisen koulutuksen keskimääräisen keston pidentymiseen. Työnantajien kanssa yhteistyössä toteutetun koulutuksen kestot ovat usein varsin lyhyitä, mikä johtuu koulutuksen täydennyskoulutusluonteesta.

Työministeriön mukaan koulutuksen hankintajärjestelmän toimivuutta on seurattu jatkuvasti. Erillisenä hankkeena ministeriö käynnisti työvoimakoulutuksen toimivuuden arvioinnin vuoden 2003 alussa. Hankkeessa toteutettiin keväällä 2003 laaja 198 taholle suunnattu hankintajärjestelmän toimintaa koskenut kysely, jonka perusteella laadittiin hankkeen väliraportti. Lisäksi hankkeessa verrataan Suomen järjestelmää muiden maiden, lähinnä Ruotsin ja Skotlannin työvoimakoulutuksen toteutusjärjestelmiin ja arvioidaan opetusministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön vireillä olevien, säädöksiä ja järjestelmiä koskevien muutosten vaikutuksia työvoimakoulutuksen hankintaan. Näiden pohjalta on tarkoitus tehdä johtopäätöksiä siitä, mihin suuntaan työvoimakoulutuksen hankintajärjestelmää tulisi kehittää. Hankkeen lähtökohtana oli nykyisen järjestelmän hallinnollinen yksinkertaistaminen ja keventäminen sekä erityisesti yhteishankintamenettelyn joustavoittaminen. Hanke toteutetaan virkatyönä työministeriön toimeenpano-osastolla työvoiman kehittäminen ja ohjaus -tiimissä. Hankkeen määräaika on 31.12.2003.

Työministeriön mukaan työnvälitystilaston kaikki perustiedot saadaan työvoimatoimistojen asiakasjärjestelmästä (URA). Koulutuksen luokitteluun käytetään Tilastokeskuksen ylläpitämää, kansainväliseen luokitukseen perustuvaa koulutusluokitusta, joka on hyväksytty standardiksi maassamme. Työvoimakoulutuksen ammattiin tähtäävästä koulutuksesta sitä vastoin käytetään koulutusta kuvaamaan tavoiteammattia, jota luokitellaan työhallinnon käyttämällä ammattiluokituksella.

Pohjois-Karjalan TE-keskus

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen mukaan työvoimatoimiston hakijalla täyttyneiden työpaikkojen osuuden pienenemisen tärkein syy on v. 1998 aloitettu työvoimapolitiikan uudistus. Työnhakijoita on eri keinoin (mm. työnhakuryhmissä ja työnhakuklubeissa) aktivoitu omatoimiseen työnhakuun. Tämän seurauksena monilla työnantajilla on omat luettelot heidän palvelukseensa halukkaista henkilöistä, joita kutsutaan työhön, eikä työpaikkaa aina edes ilmoiteta työvoimatoimistoon avoimeksi. Sähköinen työpaikkatiedotus mahdollistaa muidenkin kuin työvoimatoimiston asiakkaiden yhteydenotot työnantajiin.

Työvoimatoimiston hakijalla täyttyneiden paikkojen osuuden pienenemiseen on vaikuttanut myös haku- ja provisiopaikkojen osuuden kasvu kaikista täyttyneistä työpaikoista. Hakutyöpaikat ovat avoimia työpaikkoja, joissa on hakuaika. Provisiopaikat ovat työpaikkoja, joissa maksetaan provisiopalkka. Vuonna 1998 haku- ja provisiopaikkoja oli Pohjois-Karjalassa 50 % kaikista täyttyneistä työpaikoista ja v. 2002 osuus oli kasvanut 64 %:iin. Haku- ja provisiopaikoissa työpaikan täyttöprosessi hakuajan päättymisen jälkeen on usein pitkä, ja tietojärjestelmään ko. paikat jäävät koodilla ”hakuaika päättynyt”, vaikka paikkaan olisikin valittu työvoimatoimiston hakija.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen mielestä työvoimakoulutuksen määräraha on syytä muuttaa siirtomäärärahaksi tai saada käyttöön enemmän myöntövaltuutta. Tämä mahdollistaa pidempikestoisten koulutussopimusten teon, mikä on välttämätön edellytys työvoimakoulutuksen laadulliselle kehittämiselle.

Työvoimakoulutukselle ei pidä asettaa keskihintaa tai opiskelijatyöpäivälle hintaa, jota ei voida ylittää. Pohjois-Karjalan näkökulmasta muuttoliike reuna-alueilta sekä pitkät välimatkat tulevat olemaan haaste osaavan työvoiman turvaamisessa reuna-alueiden yrityksille. Nämä yritykset tarvitsevat omiin tarpeisiinsa räätälöityä ja pienille ryhmille suunnattua koulutusta. Työssä olevan työvoiman koulutuksen hankinnan tulee olla joustavaa. Koulutuksen hintaa nostaa pienen ryhmäkoon lisäksi toteutuksen harva toistettavuus.

Eniten kritisoitu työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen kilpailutuksen osa-alue on työvoimakoulutuksen yhteishankinta. Niin työhallinto, kouluttajat kuin yrityksetkin ovat yhtä mieltä siitä, että kilpailutusta koskeva lainsäädäntö ja sen nykyinen tulkinta ovat ristiriidassa työmarkkinoiden tarpeiden ja hyvän koulutuksen suunnittelun kanssa.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen mukaan starttirahaa tulee kehittää niin, että sitä voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää myös työssä oleville. Laajentamisen arvioidaan lisäävän starttirahan kysyntää ja, jos myöntämisen ehtona on työttömän palkkaaminen starttirahayrittäjäksi ryhtyvän työssä olevan tilalle, syntyy myös työttömille uusia työtilaisuuksia. Starttirahan aseman muuttaminen ensisijaiseksi toimenpiteeksi ei ole realistinen.

TE-keskuksen mielestä tilastointia on järkiperäistettävä erityisesti URA-tietojärjestelmän avulla kerättävästä tiedosta. URAn avulla tehtävä tilastointi kuormittaa nykyisin kohtuuttomasti asiakaspalvelutilannetta ja työvoimaneuvojia. Myös määrärahojen seurantaa tulee voida hoitaa mahdollisimman taloudellisesti ja päällekkäistä työtä välttäen.

TE-keskuksen mukaan vaikean rakennetyöttömyyden purkaminen edellyttää useiden toimenpiteiden kokonaisuuksia, jotta työttömien tiedot ja taidot saadaan työnantajien vaatimustasolle. Polutetut toimenpiteet voivat olla pitkiäkin, ja toimenpiteistä ja niiden kestosta sovitaan työnhakusuunnitelmissa.

Uudenmaan TE-keskus

Uudenmaan TE-keskuksen mukaan työvoimakoulutuksen suunnittelu ja toteutus opiskelijavalintoineen on tasapainoilua syrjäytymisen ehkäisyn ja työvoiman saatavuuden välillä.

Koulutukset ovat lyhentyneet ja tilastojen mukaan asiakkaat siirtyvät toimenpiteestä toiseen. Tämä on ollut Uudenmaan TE-keskuksen työvoimaosaston koulutussuunnittelun tavoitteiden mukaista. Kun yritetään saada pitkäaikaistyöttömiä työmarkkinoille, on tarkoituksenmukaista toteuttaa useita toimenpiteitä erikseen. Tällöin edellisen toimenpiteen aikana tehdään työllistymistä edistävä jatkosuunnitelma eli pyritään nk. poluttamiseen. Tästä työkäytännöstä on saatu useissa erilaisissa ESR-projekteissa hyviä tuloksia. Esimerkiksi maahanmuuttaja-asiakkaalle järjestetään ainakin kaksi suomen kielen koulutusta. Kielikoulutuksen jälkeen seuraa ammatillisen osaamisen kartoitus, joka ilmenee tilastoissa omana, esim. kolmen viikon koulutuksena. Varsinainen ammatillinen koulutus toteutetaan niin, että osa näyttötutkinnoista tehdään oppilaitosopiskelun aikana ja koko tutkinto suoritetaan loppuun oppisopimuskoulutuksessa, jolloin oppisopimustyösuhde on useimmin tuettua työllistämistä. Mainittua mallia pyritään soveltamaan myös suomalaisille pitkäaikaistyöttömille. Tällöin kielikoulutuksen tilalla on yleensä ohjaava koulutus.

Työvoimakoulutukseen on valittu opiskelijoita myös lyhyen työttömyysjakson jälkeen, vaikka pidempään työttömänä olleitakin olisi ollut hakijoiden joukossa. Silloin kun koulutukset toteutetaan yhteistyössä työnantajien kanssa, ratkaisee opiskelijavalinnassa myös soveltuvuus ja motivoituneisuus. Mikäli työnantaja on jo tiedossa, valintaan vaikuttaa työnantajan valmiudet rekrytoida juuri kyseinen henkilö. Yhteishankintakoulutuksissa työnantaja osallistuu jo valintatilaisuuteen tai haastattelee hakijat työllistääkseen työtehtävien kannalta sopivimman hakijan. Uudenmaan TE-keskus pitää hyvänä sitä, että hankintajärjestelmää ollaan kehittämässä siihen suuntaan, että työnantajien kanssa yhteistyössä toteutettavan koulutuksen hankinta voisi muuttua joustavammaksi.

Uudenmaan TE-keskus katsoo, että työvoimakoulutuksen muuttaminen siirtomäärärahaan perustuvaksi olisi tarkoituksenmukaista suunnittelun ja toteutuksen näkökulmasta. Myös kaikki muutkin työllisyyden hoidon määrärahat olisi muutettava kaksivuotisiksi siirtomäärärahoiksi. Uudenmaan TE-keskus on lisännyt pidempikestoisia koulutushankintoja. Koulutuksen suunnittelusta koulutuksen alkamiseen tähtäävä hankintaprosessi kestää useita kuukausia, ja näin ollen siirtomääräraha toisi toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista joustoa ja pitkäjänteisyyttä.

Starttirahan avulla yritystoiminnan on Uudellamaalla aloittanut vuosittain n. 20—23 % koko maan aloittaneista. Sen vaikuttavuus on ollut erittäin myönteistä, koska kolme kuukautta tuen päättymisen jälkeen työttömänä työnhakijana on ollut Uudellamaalla vain n. 4—5 % starttirahaa saaneista. Starttirahakauden päättäneiden tilastointiin on syytä kiinnittää huomiota vastaisuudessa. ”Määräaika päättynyt” –luokitus voidaan todennäköisesti tulkita paremmin luokalla ”saanut sijoituspaikastaan työtä”.

Starttirahan tasoa olisi nostettava nykyisestä. Vuonna 1984 starttirahan suuruus oli n. 840 € kuukaudessa. Nykyisin enimmäistuki on n. 770 € kuukaudessa, mutta käytännössä starttirahaa myönnetään keskimäärin 680 € kuukaudessa. Inflaatio huomioon ottaen starttirahan taso on parinkymmenen vuoden aikana laskenut huomattavasti.

Kaakkois-Suomen TE-keskus

Kaakkois-Suomen TE-keskuksen mukaan työministeriön ja TE-keskusten tulee analysoida nykyistä paremmin alueiden, sekä maakuntien että seutukuntien, työmarkkinoiden toimivuuden eroja ja työmarkkinoiden dynamiikkaa. Tuotantorakenteella on vaikutusta työvoiman kysyntään, tarjontaan ja nimenomaan yritysten rekrytointikäytäntöihin. Esimerkiksi Kaakkois-Suomessa ei ole ollut niiden toimialojen yrityksiä, jotka 1990-luvulla eniten lisäsivät työvoimaa. Samoin olisi selvitettävä nykyistä enemmän työpaikkojen syntymistä eri toimialoilla, eri alueiden välisiä toimialaeroja, työpaikkojen häviämistä ja häviämisnopeutta eri toimialoilla sekä ammatteja ja toimialoja, joilta ihmiset joutuvat työttömiksi tai joilta he työllistyvät. Riittävän syvällistä työmarkkina-analyysien tekoa on rajoittanut TE-keskuksissa tutkijaresurssien vähyys.

Työvoimatoimistojen palveluprosessin uudistaminen osaamiskartoituksineen, määräaikaishaastatteluineen ja työhakusuunnitelmineen edesauttaa analysoimaan, miten työnhakijat sijoittuvat työmarkkinoille ilman erityisiä toimenpiteitä tai toimenpiteiden avulla.

Kaakkois-Suomessa työvoimatoimistot ja niiden sidosryhmät ovat laatineet seutukunnittaiset työpolitiikan toimintaohjelmat vuosiksi 2004—05. Ohjelmatyön tavoitteena on kehittää laajassa yhteistyössä tulevaisuuden työmarkkinaongelmien hallintaan sekä työvoimapalveluiden ja aktiivisten työvoimapolitiikan välineiden oikeaan suuntaamiseen jatkuva prosessi, jossa arvioidaan systemaattisesti toiminnan tuloksellisuutta ja tehdään nopeasti tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Ohjelmat ovat osa Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakuntaohjelmia ja tukevat maakuntien kehittämistä. Työn onnistuminen edellyttää syvällistä seutukuntakohtaista työmarkkinoiden ja myös työvoimapalveluiden tuloksellisuuden analysointia.

Työvoimakoulutuksen ja työllistämistukien seurantaa ja tilastointia olisi tehostettava tuloksellisuuden parantamiseksi. Aktiivisten työvoimapoliittisten toimenpiteiden arvioimiseksi tulisi ottaa käyttöön tuloksellisuuden käsite kokonaisuudessaan ts. vaikuttavuus, tehokkuus sekä taloudellisuus, ja toiminnan onnistumista tulisi tarkastella yhtaikaa näiden kolmen tekijän avulla. Tarkastelussa tulisi määrärahojen osalta ottaa huomioon myös toimenpiteisiin käytetyt palkka- ym. muut toimintamenomäärärahat. Vuoden 2004 valtion talousarviossa tultaneen kokoamaan kaikki työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin tarkoitetut määrärahat rakennerahastovaroja lukuun ottamatta samalle momentille. Tämä tulee vaikuttamaan tehostetusti määrärahojen käyttöön, koska siirrot toimenpiteiltä toiselle helpottuvat.

Työnhakijoissa ja työssä olevissa on useita erilaisia ryhmiä, joiden työmarkkinapolkuun voidaan vaikuttaa työvoimakoulutuksella. Työmarkkinapolku kuvaa yksilön työmarkkina-aseman vaihtelun eli sitä, onko työssä, työvoiman ulkopuolella tai työttömänä.

Hyvä koulutus ja sitä kautta hyvä, monipuolinen ammattitaito takaavat yleensä ihmiselle paremman työssä pysymisen ja lyhyemmät työttömyysjaksot. Työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta tulisikin tarkastella välittömän työllistymisen lisäksi siitä näkökulmasta, miten koulutus vaikuttaa ihmisen työmarkkinapolkuun. Työttömien toistuvia työttömyysjaksoja voidaan ehkäistä ohjaamalla heidät useasti pitkäkestoiseen, tutkintotavoitteiseen koulutukseen, joka parantaa heidän työmarkkinakelpoisuuttaan ja kilpailukykyään työmarkkinoilla.

Kaakkois-Suomessa on useita tuhansia ihmisiä, joilla on työpaikka mutta jotka ovat ammatillista koulutusta vailla. Heidän työssä pysymisensä varmistamiseksi ja työuransa pidentämiseksi olisi järkevää käyttää työvoimakoulutusrahoja heidän ammattitaitonsa kohentamiseen. Työvoimakoulutusmäärärahoja tulisi käyttää vain koulutuksen osarahoituksena ja vain niissä tapauksissa, joissa työttömyyden uhka on ilmeinen ja kokemuksen perusteella on ennustettavissa, että alkava työttömyys voi pitkittyä rakenteelliseksi työttömyydeksi.

Työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi TE-keskus korostaa työelämälähtöisen koulutuksen merkitystä ja sitä, että työvoimakoulutus suunnitellaan ja toteutetaan mahdollisimman suuressa määrin yhteistyössä työnantajien kanssa. Näin taataan opiskelijoiden työllistyminen. Myös opetussuunnitelmat muotoutuvat tällöin ajankohtaisiksi ja tarvelähtöisiksi. Erittäin merkittävä uudistus on tutkintojen tai tutkinnon osien suorittaminen kurssien sijasta. Opiskelijat ovat huomattavasti motivoituneempia ja suoritukset laadukkaampia, kun tavoitteena on tutkinto tai sen osa. Ammattipassin kehittäminen tukisi myös systemaattista ja jäsentynyttä ammatillista kasvua ja uralla etenemistä sekä kädentaitojen yhä voimallisempaa arvostamista.

Työvoimakoulutuksen alueellista vaikuttavuutta voidaan lisätä koulutustarjonnan rakennetta kehittämällä sekä kokoamalla yhä suurempia aluekehityshankkeita ja koordinoimalla niitä. Työvoimapoliittisessa koulutuksessa tulee jo tarjouspyyntövaiheessa edellyttää moniammatillisen yhteistyöverkoston hyödyntämistä koulutustarjousten suunnit-

teluvaiheessa. Erityisesti opiskelun henkilökohtaistaminen tulee kohottaa sille kuuluvaan arvoon, ja eriyttää opetusta asianmukaisella laajuudella.

Poikkihallinnollista koulutusta ja tutkimusta tulee lisätä. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen TE-keskus on tehnyt poikkihallinnollista yhteistyötä Opetushallituksen rahoittaman AiHe-projektin kanssa kouluttamalla Imatran pilotissa työvoimaneuvojia henkilökohtaistavaan asiakastyöhön.

Starttirahan käyttö tulisi saada laajenemaan eri ammattiryhmille volyymiltään tasaisemmin. Nykyään starttirahalla aloittaneista liki kaksi kolmasosaa kuuluu hallinto- ja toimistotyön ammattiryhmään. Starttirahalla yritystoimintaa aloittaville tulisi olla erilaisia pitempikestoisia tukimuotoja kuten esim. Saksassa. Yksityistä ammatinharjoittamista voitaisiin tukea 3—5 vuoden ajan, jotta todellinen työllistyminen mahdollistuisi yrittämisen kautta.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajien mielestä työministeriön tulee analysoida nykyistä perusteellisemmin työn tarjonnan ja työn kysynnän alueellisia eroja sekä työvoimatoimistoissa hakijoina olevien asiakkaiden mahdollisuuksia sijoittua ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille. Tämä muodostaa perustan työvoimapoliittisten tukitoimien vaikuttavuudelle eri alueilla avoimille työmarkkinoille sijoittumisessa ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Työvoimapoliittisten toimenpiteiden kokonaisvaikuttavuuden kannalta työministeriön tulee erityisesti selvittää tekijät, jotka ovat viime vuosina johtaneet työvoimatoimiston hakijoilla täyttyneiden työpaikkojen osuuden voimakkaaseen alenemiseen usean ja vastaavan osuuden nousuun kolmen TE-keskuksen alueella.

Työministeriön tulee varmentaa tietojen rekisteröintiperusteiden yhdenmukaisuus eri TE-keskuksissa ja selvittää erityisesti tekijät, joista ns. haku- ja provisiopaikkojen rekisteröinnissä ilmenevät ongelmat johtuvat.

Työvoimakoulutukseen, starttirahaan ja kolmannen sektorin tukityöllistämiseen käytettyjen varojen seurantaa ja tilastointia on tehostettava. Tällä hetkellä työministeriössä käytetään tilastointitapaa, jossa taloudellisia voimavaroja ja tehtyjä toimenpiteitä seurataan erillisinä. Kolmannen sektorin tukityöllistämiseen käytettyjä taloudellisia voimavaroja ei seurata lainkaan. Seurannassa ja tilastoinnissa tukitoimenpiteistä on käytettävä luokitusta, josta on mahdollista laskea toimenpiteen kustannukset joko yhtä henkilöä tai työtöntä kohti. Kolmannen sektorin tukityöllistämisessä on huomioitava myös hallinnollisiin kustannuksiin verrattavat kustannukset, kuten työllistämistoimenpiteiden edistämiseen palkatun projektihenkilöstön palkkaukset. Työvoimakoulutuksen määrärahat tulee mitoittaa käyttömahdollisuuksien mukaan.

Tilastointia on järkiperäistettävä. Samojen perustietojen päällekkäisestä tuotannosta tulee luopua ja tilastojen vertailtavuutta lisätä yhtenäistämällä eri ryhmiin kuuluvien työnhakija-asiakkaiden tilastointiperusteita, esim. työttömien ja työvoimakoulutuksessa olevien koulutusluokkia. Määrä- ja osa-aikaisia työsuhteita koskevassa kannanotossa on todettu, että Tilastokeskuksen ja työministeriön tulee pyrkiä yhtenäiseen ammattiluokitukseen, jolloin voidaan luopua mahdollisesta päällekkäisestä tilastojen tuottamisesta ja varmennetaan Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailukelpoisuus. Tilastokeskuksen tulee huomioida nämä näkökohdat Kansainvälisen työjärjestön käynnistämässä ISCO-88-ammattiluokituksen uudistamistyössä.

Tilastojen keruussa käytettävien luokitusten tulee olla selkeärajaisia ja luokitusten otsakkeiden nimien tulee olla selkokielisiä ja ymmärrettäviä sekä tilastotietoja kokoaville että niitä käyttäville. Tilastojen keruun kuormittavuus asiakaspalvelutyössä on selvitettävä, ja tavoitteena tulee olla yksinkertainen ja mahdollisimman vähän hallinnollista työtä teettävä tilastotuotanto. Työministeriön on selvitettävä mahdollisuus luopua sellaisten tilastojen tuottamisesta, jotka ovat toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta vähäarvoisia.

Työvoimakoulutuksen arvioinnin jatkotyössä on selvitettävä koulutuksen nykyisen runsaan ja monimutkaisen ohjeistuksen vaikutus hallinnollisen työn määrään ja työmäärän vaikutus määrärahojen käyttämättä jättämiseen. Samalla on koottava olemassa oleva tieto ja tarpeen mukaan tehtävä lisäselvitys nykyisen kilpailulainsäädännön koulutuksen laatua heikentävistä vaikutuksista ja kartoittaa mahdollisuudet lainsäädännön epäkohtien poistamiseen.

Työvoimakoulutuksen ohjeistusta on yksinkertaistettava ja pääpainon koulutuksen hankinnassa tulee

olla koulutuksen laadun turvaamisessa. Erityisesti aloilla, joilla koulutuksen keskeyttäneiden osuus on korkea, koulutuksen ja kouluttajien ammattitaitoon ja osaamiseen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden kannalta kehityksen suuntaa, joka mahdollistaa tutkinnon tai tutkinnon osien suorittamisen ja koulutettavan ammattitaidon nostamisen, on pidettävä myönteisenä.

Starttirahan työllistävä vaikutus on korkeampi kuin muiden tukitoimenpiteiden. Starttirahan asema määritellään työvoimapalvelulain mukaan toissijaiseksi tukitoimenpiteeksi ja työministeriön ohjeissa sen tavoitteeksi määritellään mikroyrittäjyyden ja itsensä työllistämisen edistäminen.

Starttirahan asemaa ja sen alueellisia käyttömahdollisuuksia tulee selvittää. Myös starttirahan käyttömahdollisuuksien laajentamista ja edellytyksiä muuttaa starttiraha ensisijaiseksi toimenpiteeksi tulee selvittää. Tukitasoa ja tuen kestoa tulee tarkistaa EU-maiden vastaavia tukijärjestelmiä ja tukien tasoja vertailemalla.

Työvoimakoulutuksen määrärahojen muuttamista siirtomäärärahaksi tulee harkita nykyisen käytännön toimivuuden arvioinnin perusteella. Käynnissä olevassa työvoimakoulutuksen toimivuuden arvioinnissa on painotettava koulutuksen laadun parantamista, tutkintotavoitteisen ja ammatillisen työvoimakoulutuksen nykyistä tiiviimpää kytkentää ja nykyisen koulutuksen hankintajärjestelmän soveltuvuutta koulutuksen räätälöintiin ja työnantajien kanssa yhteistyössä toteuttavaan koulutukseen. Toimivuuden arvioinnin tulee perustua kaikkien työvoimakoulutuksessa olevien osapuolten, työhallinnon, työnhakija-asiakkaiden, koulutuksen järjestäjien ja työnantajien asiantuntemukseen.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispalvelut

Vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä koskevat tavoitteet ja toimintalinjat on hyväksytty kansainvälisissä sopimuksissa. Vuonna 1985 Suomi ratifioi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen nro 159, joka koskee vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä. Valtioneuvoston asettama kuntoutusasiain neuvottelukunta laati sen johdosta kansallisen toimintaohjelman. Se perustuu normaalisuusperiaatteeseen, jonka mukaisesti vajaakuntoiset asiakkaat voivat käyttää kaikkia kansalaisille järjestettyjä peruspalveluja. Lisäksi heidän tarvitsemansa erityispalvelut pyritään integroimaan peruspalveluihin niitä täydentäviksi palveluiksi. Suomi on velvollinen antamaan ILOlle määräajoin raportit em. yleissopimuksen nro 159 noudattamisesta.

Vuonna 1993 hyväksyttiin YK:n yleisohjeet vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamisesta. Niiden perusteella Suomi laati v. 1995 kansallisen vammaispoliittisen ohjelman. Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan neuvoston sosiaalista peruskirjaa, jonka 15 artiklassa on määritelty vammaisten henkilöiden oikeus itsenäisyyteen ja sosiaaliseen yhteiskuntaan kuulumiseen.

Euroopan unionin neuvosto antoi v. 1999 päätöslauselman vammaisten yhtäläisistä työllisyysmahdollisuuksista. Päätöslauselma korostaa mm. mainitun ILO:n yleissopimuksen nro 159, YK:n yleisohjeiden, kansallisen työllisyyspolitiikan sekä Euroopan sosiaalirahaston tarjoamia mahdollisuuksia.

Lainsäädäntö

Vuoden 2003 alussa tuli voimaan laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002), johon on koottu työvoimapalvelulaissa, työllisyyslaissa ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa aiemmin olleet säännökset. Lisäksi lakiin siirrettiin eräät työttömyysturvalaissa ja työmarkkinatuesta annetussa laissa olleet säännökset mm. työvoimapoliittisten toimenpiteiden järjestämisestä, työvoimatoimikunnasta ja työnantajalle maksettavasta yhdistelmätuesta.

Tätä kertomusosuutta koskevana ajanjaksona v. 1998—2002 työhallinnon ammatillisesta kuntoutuksesta oli säädetty seuraavaa. Työvoimapalvelulain (1005/1993) 10 §:n mukaan työhallinnon ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on edistää vajaakuntoisten ammatillista suunnittelua, työllistymistä ja työssä pysymistä. Vajaakuntoisten asiakkaiden palvelujen järjestämisessä on lisäksi noudatettava, mitä kuntoutuksen asiakaspalveluyhteis-

työstä annetussa laissa (604/1991) säädetään. Työvoimapalveluasetuksen (1251/1993) 10 §:n mukaan vajaakuntoisia henkilöasiakkaita varten järjestetään

1. ammatinvalinnanohjausta ja siihen liittyviä terveydentilaa ja soveltuvuutta selvittäviä tutkimuksia sekä koulutus- ja työkokeiluja

2. työhönsijoittumiseen ja koulutukseen liittyvää neuvontaa ja ohjaamista

3. työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/1990) tarkoitettua koulutusta sekä

4. työvoimapalvelulain 13 §:ssä tarkoitettua työhönsijoittumisen tukemista: työkunnon tutkimuksia, asiantuntijalausuntoja ja konsultaatioita, työ- ja koulutuskokeiluja, työhön valmennusta, työkokeilua työpaikalla ja työnantajalle työolosuhteiden järjestelytukea.

Käsitellessään hallituksen esitystä vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi (HE 169/2001 vp) eduskunta avasi myös työllisyyslain (1696/1992) 16 §:n, jonka mukaan työvoimaviranomaisten on työllisyysmäärärahoin työllistäessään annettava etusija niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin. Näitä ovat nuoret ja pitkäaikaistyöttömät, ja heidän rinnalleen eduskunta lisäsi työllisyyslakiin vajaakuntoiset.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaisesti lisättiin sosiaalihuoltolain (1365/1992) 17 §:ään uusi kohta, jonka mukaan kunnan on huolehdittava vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestämisestä. Tämä laki tuli voimaan 1.4.2002. Lainmuutoksen yhteydessä luovuttiin suojatyö-käsitteestä, joka oli perua vanhasta invalidihuoltolaista. Invalidihuoltolaki oli muulta osin kumottu vammaispalvelulain tullessa voimaan v. 1988.

Kansaneläkelakiin vammaislain uudistus toi työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön ansiotulolle 588,66 € tulorajan. Jos ansiotulo ylittää tuon rajan, henkilö ei ole enää eläkkeensaaja ja hänen kansaneläkkeensä jää lepäämään. Lepäämäänjättämisajan enimmäispituutta pidennettiin kahdesta vuodesta viiteen vuoteen. Kahden ensimmäisen vuoden aikana eläkkeen lepäämään jättäneelle maksetaan 321,60 €:n vammaistuki.

Seitsemän kuukautta aiemmin, syyskuun alusta 2001 tuli voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Tämä laki velvoittaa kunnat ja työvoimatoimistot yhteistyössä laatimaan pitkään työttömänä olleen, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön kanssa aktivointisuunnitelman työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi. Aktivointisuunnitelma voi sisältää työhallinnon toimenpiteitä ja kunnan järjestämiä sosiaali- ja terveyspalveluita. Uutena sosiaalipalveluna laki velvoittaa kunnat järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa. Lakiesitys perustui Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän valmisteluun. Kunnilla on mahdollisuus toteuttaa kuntouttava työtoiminta itse tai ostaa palvelu yhdistykseltä, säätiöltä, uskonnolliselta yhdyskunnalta tai valtion virastolta. Useat kunnat ovat sopineet kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta ainakin osittain kolmannella sektorilla. (STM tiedote 219/2001).

Työvoimapalveluasetuksen (vuodesta 2003 julkisen työvoimapalvelulain) mukaan vajaakuntoisella henkilöasiakkaalla tarkoitetaan henkilöä, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia.

Sosiaalihuoltolain mukaan puolestaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi erityisiä työhön sijoittumista edistäviä kuntoutus- ja muita tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuuden vuoksi ei ole mahdollisuutta em. työsuhteeseen ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden ja työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Vammaispoliittisissa ohjelmissa on asetettu tavoitteeksi, että kukin hallinnonala vastaa omalla sektorillaan kaikkien kansalaisten palveluista. Tämän periaatteen mukaisesti työvoimaviranomaisilla on päävastuu myös vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen edistämisestä. Ensisijaisena tavoitteena on, että vammaiset ja vajaakuntoiset työllistyvät avoimille työmarkkinoille yleisin työehdoin sekä yleisten työvoimapalvelujen ja tukitoimien avulla.

Tätä kertomusta valmisteltaessa valtiontilintarkastajat saivat työministeriön antaman selvityksen lisäksi lausunnon Vajaakuntoisten työllistämisen edistämissäätiöltä (Vates).

Vajaakuntoiset työnhakijat v. 1998—2002

Vajaakuntoisten työnhakijoiden määrät v.1998—2002:

Vuosi	Vajaakuntoisia työnhakijoita	Näistä työttömiä
1998	74 730	62 503
1999	80 071	66 575
2000	83 015	68 692
2001	84 552	68 601
2002	85 600	67 418

Lähde: Työministeriö 2003.

Enemmistö työikäisistä vammaisista on eläkkeellä, joten heitä ei näy työttömyystilastoissa. Pääosa työhallinnon vajaakuntoisista asiakkaista on aikuisia, yli 25-vuotiaita henkilöitä, joille on karttunut työkokemusta eri aloilta. Työmarkkinoilla 1990-luvun taloudellinen lama ja työvoiman ikärakenteen muutos ovat erityisesti lisänneet vajaakuntoisten työnhakijoiden määrää työvoimatoimistoissa.

Lapin yliopiston tutkimuksessa (Suikkanen & Linnakangas: artikkeli julkaisussa Interventioilla hyvinvointia työttömille. Rovaniemi 1999) on selvitetty 1960-luvulla syntyneiden v. 1990 työnhakijaksi tulleiden sosiaalisen aseman eriytymistä v. 1990—95. Tutkimuksen mukaan kiristyneissä kilpailutilanteissa monen vajaakuntoisen nuoren aikuisen koulutustaso on riittämätön. Harvemmalla kuin joka viidennellä oli vähintään ylempi keskiasteen tutkinto v.1990. Joka kolmannelta ammatillinen koulutus puuttui kokonaan. Seurannassa ero vajaakuntoisten ja ei-vajaakuntoisten työnhakijoiden sosiaalisten asemien eriytymisessä oli huomattava. Vuonna 2002 puuttui n. 53 %:lta kaikista vajaakuntoisista työnhakijoista ammatillinen koulutus. Se puuttui sitä useammin, mitä ikääntyneemmästä vajaakuntoisesta työnhakijasta oli kyse. Korkea-asteen koulutus oli alle 4 000 vajaakuntoisella työnhakijalla (n. 4 %).

Nuorten, alle 25-vuotiaiden vajaakuntoisten työnhakijoiden osuus on laskenut koko 1990-luvun ajan. Sen sijaan yli 45-vuotiaiden osuus on kasvanut selvästi vuosittain. Vuonna 2002 heidän osuutensa vajaakuntoisista työnhakijoista oli n. 60 %.

Työttömiä vajaakuntoisia oli vuoden 2002 aikana yhteensä yli 67 000. Tämä oli 1,7 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Työttömiä vajaakuntoisia työnhakijoita oli v. 2002 keskimäärin n. 39 000 kuukaudessa ja samaan aikaan työvoimapoliittisten aktiivitoimien piirissä n. 10 000.

Vajaakuntoisten työttömien määrän kasvu näyttää pysähtyneen v. 2002. Vajaakuntoisten pitkäaikaistyöttömien määrä kääntyi myös laskuun. Ikääntyvien työnhakijoiden pitkäaikainen ja toistuvaistyöttömyys on kuitenkin edelleen hyvin yleistä. Työttömyysjaksoja päättyi vajaakuntoisilla työnhakijoilla v. 2002 yhteensä 78 885. Näistä 54 939 jaksoa päättyi työhönsijoittumisen, työvoimakoulutuksen tai muun koulutuksen johdosta.

Yleisimmät vajaakuntoisuutta aiheuttavat tekijät työhallinnon asiakkailla ovat tuki- ja liikuntaelinten vammat tai sairaudet, hengityselinten taudit, mielenterveyden häiriöt sekä ihotaudit. Nuorilla ovat muita yleisempiä hengityselinten taudit, hermoston ja aistien taudit, ihotaudit ja mielenterveyden häiriöt. Ikääntyvillä yli 45-vuotiailla vajaakuntoisilla ovat tyypillisiä tuki- ja liikuntaelinten vammat ja sairaudet sekä usean pitkäaikaissairauden esiintyminen samanaikaisesti.

Vajaakuntoiset työnhakijat diagnoosiluokittain v. 1998—2002:

Diagnoosiluokka	1998	1999	2000	2001	2002	Muutos v. 1998—2002
	Vajaakuntoiset työnhakijat					%
Aineenvaihduntasairaudet	3 055	3 154	3 149	3 168	3 159	3,4
Mielenterveyden häiriöt	9 267	10 698	11 729	12 518	13 253	43,0
Hermoston ja aistimien taudit	6 654	7 032	7 221	7 289	7 398	11,2
Verenkiertoelinten taudit	3 354	3 721	3 906	3 994	3 984	18,8
Hengityselinten taudit	11 659	11 831	11 853	11 591	11 425	—2,0
Ihon ja ihonalaiskudoksen taudit	6 780	6 887	6 908	6 796	6 594	—2,7
Tuki- ja liikuntaelinten taudit	29 210	31 260	32 272	32 768	33 069	13,2
Muut vammat ja sairaudet	4 749	5 488	5 977	6 428	6 718	41,5

Lähde: Työministeriö 2003.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu työttömien vajaakuntoisten osuus kaikista työttömistä TE-keskuksittain v. 1998—2002. Viidessä vuodessa heidän suhteellinen osuutensa on kasvanut. Tähän on osaltaan vaikuttanut työmarkkinoiden vaatimusten kasvu ja vajaakuntoisten työttömien ikääntyminen. Vuonna 2002 heistä keskimäärin 44 % oli yli 50-vuotiaita.

Työttömien vajaakuntoisten osuus kaikista työttömistä v. 1998—2002 TE-keskuksittain:

TE-keskus	1998	1999	2000	2001	2002
	%				
Uusimaa	7,8	9,5	10,9	11,6	11,3
Varsinais-Suomi	7,1	8,3	9,4	10,2	10,1
Satakunta	11,2	11,4	11,2	11,3	11,2
Häme	10,2	11,6	12,6	13,4	13,8
Pirkanmaa	11,9	13,1	14,0	14,6	14,5
Kaakkois-Suomi	7,8	8,5	9,4	10,3	10,7
Etelä-Savo	9,6	10,6	12,1	12,8	13,5
Pohjois-Savo	10,0	11,5	12,2	13,3	13,9
Pohjois-Karjala	9,8	10,8	11,7	12,1	12,4
Keski-Suomi	8,1	8,8	9,4	9,9	10,0
Etelä-Pohjanmaa	7,9	9,3	10,5	11,3	11,4
Pohjanmaa	8,6	9,3	10,1	10,5	11,2
Pohjois-Pohjanmaa	8,2	9,2	10,1	10,4	10,3
Kainuu	7,9	8,0	8,4	9,2	9,3
Lappi	8,3	9,0	9,5	10,2	10,5
Koko maa	8,9	10,0	10,9	11,6	11,7

Lähde: Työministeriö 2003.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistämispalvelut työministeriön hallinnonalalla v. 1998—2002

Palvelujen lähtökohdat ja henkilökohtaiset työvoimapalvelut

Vajaakuntoisten asiakkaiden palvelussa pyritään käyttämään hyväksi ensisijaisesti kaikille kansalaisille tarkoitettuja työvoimapalveluja: työnvälitystä, ammatinvalinta- ja urasuunnittelua, koulutus- ja ammattitietopalvelua sekä työvoimakoulutusta. Normaalisuusperiaatteen mukaan kaikki ammatinvalintapsykologit (n. 290) palvelevat vajaakuntoisia asiakkaita. Suuressa työvoimatoimistossa on tavallisesti vajaakuntoisten asiakkaiden palveluihin erikoistunut ammatinvalintapsykologi. Myös kaikki henkilökohtaista työnvälitystä hoitavat työvoimaneuvojat palvelevat vajaakuntoisia työnhakijoita. Lisäksi työvoimatoimistoissa on erikseen palkattu vajaakuntoisten työnhakijoiden ammatillisen kuntoutussuunnittelun palveluihin erikoistuneita työvoimaneuvojia (n. 100). Vajaakuntoisen asiakkaan palvelutarve voi edellyttää sitä, että työnhakijan palvelutarpeesta konsultoidaan ammatilliseen kuntoutussuunnitteluun erikoistunutta työvoimavirkailijaa tai asiakkaan palvelu sovitaan osaksi tai kokonaan vajaakuntoisten asiakkaiden palveluihin erikoistuneiden työvoimavirkailijoiden vastuulle.

Työministeriön mukaan vajaakuntoinen asiakas nähdään muiden asiakkaiden tavoin yksilönä, jolla on kehittymisen ja kuntoutumisen mahdollisuuksia työelämässä. Vajaakuntoisen asiakkaan palvelutarve ja siihen perustuva ammatillinen kuntoutussuunnitelma ovat aina yksilöllisiä. Kuten muillakin työttömillä työnhakijoilla kaikilla työttömillä vajaakuntoisilla työnhakijoilla on oikeus yhteistyössä työvoimatoimiston kanssa laadittavaan työnhakusuunnitelmaan, joka vajaakuntoisen asiakkaan kanssa on usein tarkoituksenmukaista laatia ammatillisen kuntoutussuunnitelman muotoon.

Asiakkaan on rekisteröityessään työvoimapalvelujen henkilöasiakkaaksi esitettävä työvoimapalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot mm. terveydentilastaan. Virkailija voi tarpeen mukaan pyytää työnhakijan terveydentilasta käytettävissä olevia selvityksiä (esim. aiemmat lääkärinlausunnot tai muun asiantuntijan lausunto yms.) voidakseen arvioida vamman, sairauden tai vajavuuden vaikutukset työkykyyn. Terveydentilaa koskevat tiedot ovat luottamuksellisia, eikä niitä luovuteta työnantajalle tai muille ulkopuolisille ilman asiakkaan erillistä suostumusta.

Verkostoyhteistyön periaatteen mukaisesti huolehditaan siitä, että vajaakuntoisen asiakkaan palvelu kytkeytyy asianmukaisella tavalla muiden organisaatioiden palveluihin. Kun asiakas tulee työvoimatoimistoon jonkin toisen tahon lähettämänä, on työministeriön mukaan pyrittävä erityisen tarkkaan selvittämään asiakkaan palvelutarvetta ja omakohtaista motivaatiota. Työministeriö korostaa, että yhteistyötahoille on annettava riittävästi realistista tietoa työhallinnon palveluista ja mahdollisuuksista auttaa asiakkaita. Näin voidaan päästä siihen, että yhteistyötahojen lähettäminä tulevat ne asiakkaat, joiden on tarkoituksenmukaista saada työhallinnon palveluja, jotka tietävät niistä ja ovat halukkaita käyttämään niitä.

Ammatillisen kuntoutussuunnittelun tukeminen

Ammatinvalinnanohjauksen asiakkaan työ- ja koulutusedellytysten sekä ammattiin soveltuvuuden selvittämiseksi sekä vajaakuntoisen asiakkaan työhönsijoituksen tai työssä pysymisen tukemiseksi työvoimatoimistot voivat korvata seuraavia tukitoimenpiteitä niille osoitettujen määrärahojen rajoissa:

a. terveydentilan ja työkunnon tutkimukset tai asiantuntijakonsultaatiot
b. kuntoutustutkimus
c. koulutuskokeilu
d. yhdistetty työ- ja koulutuskokeilu
e. työkokeilu työpaikalla
f. työklinikan työkokeilu
g. työklinikan työhönvalmennus ja
h. tutustumiskäynnit ammattioppilaitoksiin.

Vajaakuntoisten asiakkaiden ammatillisen suunnittelun tukemiseksi työministeriö valmisteli v. 2002 työvoimavirkailijoiden käyttöön oppaan Terveys, sairaus ja työkyky.

Vuosina 1998—2002 olivat em. työhönsijoittamisen ja ammatinvalinnanohjauksen erityismenot (mom. 34.06.25.1) seuraavat:

Vuosi	Määräraha	Käytetty	Työkunnon arviointi-toimenpiteet
	€		Määrä
1998	11 572 338	8 770 526	11 567
1999	10 442 957	9 478 771	12 788
2000	10 345 912	9 408 117	15 045
2001	9 813 261	9 813 261	17 041
2002	7 983 000	5 866 350	17 546

Lähde: Työministeriö 2003.

Vuonna 2002 annettiin em. tukitoimenpiteitä seuraavasti:

Tukitoimenpiteet	Määrä
Työkokeilu työpaikalla	8 957
Lääkärintutkimus	5 443
Kuntoutustutkimus	946
Asiantuntijakonsultaatiot tai -lausunnot	1 417
Työkokeilu työklinikassa	118
Työhönvalmennus työklinikassa	48
Yhdistetty työ- ja koulutuskokeilu (ammattioppilaitoksessa)	36
Koulutuskokeilu (ammattioppilaitoksessa)	381
Yhteensä	17 346

Lähde: Työministeriö 2003.

Työvoimatoimisto on voinut hankkia vajaakuntoisia henkilöitä varten ohjaavaa koulutusta ja ohjauksellisia jaksoja ammatillisesta koulutuksesta. Ohjaavan koulutuksen tarkoituksena on tukea niitä työvoimatoimiston asiakkaita, joiden kokemat pitkät työttömyysvaiheet tai muut elämänvaikeudet, kuten vajaakuntoisuus, ovat aiheuttaneet esteitä koulutukseen ja työhön hakeutumiselle. Hyviä kokemuksia on saatu, kun vajaakuntoisille on rakennettu räätälöidysti työelämäläheistä ohjaavaa koulutusta ja kun koulutusta on suunniteltu, toteutettu ja arvioitu yhteistyössä eri hallinnonalojen kuten sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen alussa on mahdollista järjestää valmentavia jaksoja, jotka auttavat vajaakuntoisia tunnistamaan ja löytämään omakohtaista merkitystä koulutukseen. Tällöin voidaan myös arvioida yleissivistävien aineiden (matematiikka ja kielet) ja tietotekniikkaosaamisen olennaiset puutteet sekä työkunnon parantamiseen tähtäävien opintokokonaisuuksien tarve.

Ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja käytti v. 2002 6 273 vajaakuntoista asiakasta, joista lähes 6 000 oli myös työnhakijoina. Pääosa heistä tuli ammatinvalinnanohjaukseen yhteistyötahojen lähettäminä. Vajaakuntoisen asiakkaan ohjaus oli pidempikestoista kuin muiden asiakkaiden. Vajaakuntoisten asiakkaiden ohjauksessa päädyttiin koulutus- tai työhönsijoittumissuunnitelmaan 3 705 asiakkaan kanssa, eli n. 59 % vajaakuntoisista asiakkaista päätyi aktiiviratkaisuun. Näiden lisäksi vajaakuntoisia asiakkaita ohjattiin eläkkeelle, sairauslomille tai muiden palvelujärjestelmien piiriin.

Seuraavassa taulukossa esitetään lopputulos ammatinvalinnanohjauksen vajaakuntoisten asiakkaiden ohjauksesta v. 1998—2002:

Ohjauksen lopputulos	1998	1999	2000	2001	2002
Koulutussuunnitelma	3 572	2 408	2 278	2 124	2 156
Työsuunnitelma	1 661	1 509	1 554	1 500	1 549
Muu suunnitelma	2 247	2 255	2 344	2 592	2 568
eläke, sairasloma	667	638	684	725	786
ei ratkaisua	577	614	594	687	644
ei ohjauksen tarvetta	199	225	235	268	255
ohjattu muualle	395	368	403	453	468
muu	88	123	121	128	137
ohjaus keskeytyi	321	266	307	331	278
Vajaakuntoisia asiakkaita yhteensä	7 480	6 172	6 176	6 216	6 273

Lähde: Työministeriö 2003.

Vajaakuntoisten sijoittuminen työhön yleisille työmarkkinoille

Vajaakuntoisten työnhakijoiden työnhaku- ja työhönsijoitusprosessin tavoitteet, sisällöt ja kesto vaihtelevat, koska vajaakuntoisten henkilökohtaiset ominaisuudet, työmarkkina-asemat ja työllisyystilanteet ovat erilaiset. Vajaakuntoinen työnhakija voi olla edelleen työssä oleva, työtön, ensi kertaa työmarkkinoille tuleva tai työmarkkinoiden ulkopuolella, esim. kuntoutustuella oleva henkilö. Sijoittumista avoinna olevaan tai muuhun työpaikkaan voidaan tukea työpaikalla järjestetyn työkokeilun avulla, jolloin sekä työnhakija että työnantaja voivat varmistua työtehtävän sopivuudesta ja työnhakija saa näyttää työssä selviytymisensä ja osaamisensa.

Omatoimista työnsaantia voidaan tukea työnhakukoulutuksen avulla. Mikäli työhönsijoittumisen tai työssä pysymisen tukemiseksi tarvitaan vamman tai sairauden johdosta työolosuhteiden järjestelyjä, selvitetään yhteistyössä työnantajan kanssa työolosuhteiden järjestelytuen tarve ja mahdollisuudet. Työolosuhteiden muutoksista tai järjestelyistä voidaan työnantajalle hakemuksesta maksaa korvausta.

Vajaakuntoisten henkilöiden ohjaaminen koulutukseen

Vajaakuntoisten asiakkaiden koulutukseen ohjaamisessa otetaan huomioon kaikki koulutusmuodot ml. aikuiskoulutuksen mahdollisuudet (työvoimakoulutus, henkilöstökoulutus, omaehtoinen koulutus). Vajaakuntoisia ohjataan työvoimakoulutukseen samoin perustein kuin muitakin työhallinnon asiakkaita. Pääosa työvoimakoulutuksen aloittaneista vajaakuntoisista osallistuu integroidusti normaaliin työvoimakoulutukseen, minkä lisäksi heitä varten järjestetään työvoimakoulutusta mm. erilliskursseilla sekä Kiipulan ammatillisessa aikuiskoulutuskeskuksessa. Vajaakuntoisten asiakkaiden koulutussuunnittelun tueksi voidaan järjestää ja kustantaa mm. koulutuskokeiluja ammattioppilaitoksissa sekä hankkia asiantuntijoilta lausuntoja asiakkaan työkunnosta ja osaamisesta. Tällaisia asiantuntijoita ovat esim. vammaisjärjestöjen, ammatillisen opetuksen, työklinikoiden ja työelämän asiantuntijat.

Työhallinto ohjaa omaehtoiseen koulutukseen yli 1 000 vajaakuntoista henkilöä vuosittain. Integraatio yleisiin ammatillisiin oppilaitoksiin on ensisijainen koulutus- ja vammaispoliittinen tavoite. Tarpeellinen erityisopetus voidaan toteuttaa normaalin opetuksen yhteydessä: samoissa ryhmissä, erityisryhmissä ja erityisopetuksen linjoilla. Ammatillinen erityisopetus voidaan järjestää myös ammatillisissa erityisoppilaitoksissa, joiden opintolinjoista osa kuuluu yhteishakuun.

Tukityöllistäminen ja palvelukokonaisuudet

Jos vajaakuntoisen työnhakijan työhönsijoittuminen ei ole mahdollista työvoimapalvelujen tai koulutuksen avulla, hänen pääsyään avoimille työmarkkinoille voidaan tukea myös palvelukokonaisuuksien sekä tukityöllistämisen avulla (työnantajalle maksettavat tuet ja työttömälle maksettavat tuet). Työhallinnon työllistämistuet ovat harkinnanvaraisia. Työllistämistuella järjestettävän työn, oppisopimuskoulutuksen ja työharjoittelun tarkoituksena on mm. edistää työttömien ammattitaitoa ja osaamista sekä työllistyvyyttä avoimille työmarkkinoille. Työnantajan hakemuksesta vajaakuntoisen työnhakijan palkkaukseen voidaan myöntää työllistämistukea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan. Oppisopimuskoulutuksen yhteydessä tehdyn työsopimuksen perusteella työllistämistuki voidaan myöntää koko sopimuskauden ajaksi.

Työllistämistuki voidaan yhdistää työttömän työllistymisedellytyksiä parantavaksi palvelukokonaisuudeksi. Tässä tapauksessa työttömälle järjestetään tukityöllistämiseen yhdistettynä joko ennen

tai sen jälkeen työvoimakoulutusta tai työllistymistä edistävää kuntoutusta, esim. vajaakuntoiselle työkokeilu työpaikalla. Tällöin tuella työllistämisen osuus palvelukokonaisuudesta voi olla enintään 10 kuukautta ja yhdistelmätuen osuus enintään 12 kuukautta.

Vajaakuntoiset asiakkaat voivat hakeutua kansallisia palvelukokonaisuuksia vastaaviin tukitoimenpiteisiin myös Euroopan sosiaalirahaston (ESR) projekteissa. Niissä voidaan yhdistellä kuntoutusta, koulutusta ja tukityötä asiakkaiden työmarkkinavalmiuksia ja työllistyvyyttä parantaviksi työllisyyspoluiksi.

Yrityksille voidaan myöntää työllistämistukea vajaakuntoisen työnhakijan palkkaukseen siinä tapauksessa, että yritys tekee työnhakijan kanssa toistaiseksi voimassa olevan työsopimuksen. Yritykselle voidaan myöntää työllistämistukea vajaakuntoisen palkkaukseen myös määräajaksi tehdyn työsopimuksen perusteella oppisopimuskoulutuksen yhteydessä, palvelukokonaisuuteen liittyvän valmentavan työtilaisuuden yhteydessä tai myönnettäessä yhdistelmätukea.

Yritystoiminnan aloittava työtön vajaakuntoinen voi hakea starttirahaa samoin edellytyksin kuin muutkin työttömät työnhakijat. Tuki on harkinnanvarainen, ja sen myöntämisestä päättää työvoimatoimisto. Vajaakuntoinen asiakas, joka suunnittelee yrittäjäksi ryhtymistä, voi hakeutua myös yrittäjille suunnattuun työvoimakoulutukseen.

Työhallinnon ammatillinen kuntoutus ja vajaakuntoisten työllistäminen v. 1998—2002 (ml. ESR-hankkeet):

Asiakkaat ja toimenpiteet	1998	1999	2000	2001	2002
Vajaakuntoiset työnhakijat	74 730	80 071	83 015	84 552	85 600
joista työttömiä	62 503	66 575	68 692	68 601	67 418
Sijoittunut yleisille työmarkkinoille[1]	30 672	35 885	40 808	44 889	44 991
Aloittanut työvoimakoulutuksen	9 214	9 335	8 248	7 581	7 794
Aloittanut muun koulutuksen	1 501	1 436	1 329	1 289	1 258
Sijoittunut tukitoimenpitein julkiselle sektorille	8 277	7 117	6 820	6008	5 614
Sijoittunut muilla tukitoimenpiteillä[2]	1 775	1 326	1 249	1176	1 337
Sijoittunut suojatyöhön	28	61	43	29	5
Toimenpiteet yhteensä	51 467	55 160	58 497	60 972	60 999

[1] Välitetty työhön ilman tukea, lomautus tai lyhennetty työviikko päättynyt, sijoittui omatoimisesti, työkokeilun tai työolosuhteiden järjestelytuen avulla ja tukitoimin yrityksiin.
[2] Sijoitukset tuella yrittäjäksi ryhtyvälle, työharjoittelutuki työttömälle ym.
Lähde: Työministeriö 2003.

Edellä mainittujen työvoimapoliittisten aktiivitoimenpiteiden lisäksi työministeriö käynnisti v. 2001 eduskunnan aloitteesta hankkeen pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämiseksi sekä asetti hanketta varten poikkihallinnollisen ohjausryhmän ajalle 2001—02. Hanke jatkui edelleen v. 2002 valtion talousarviossa siihen osoitetulla n. 1,7 milj. €:n määrärahalla. Hankkeen seuranta-aikana v. 2001—02 työvoimatoimistot ovat selvittäneet yhteensä n. 5 800 pitkäaikaistyöttömän eläke-edellytykset järjestämällä erilaisia asiantuntijakonsultaatioita ja n. 4 360 työkunnon tutkimusta. Asiakkaiden työkyvyttömyydestä on kirjoitettu n. 3 070 B-lausuntoa ja eläkehakemuksia oli tehty yli 2 400. Myönteisen eläkeratkaisun sai seuranta-aikana 1 252 henkeä ja hylkäyspäätöksen 470. Pitkäaikaistyöttömien eläke-edellytysten selvittämiseen käytettiin määrärahaa v. 2001 n. 1,0 milj. € ja v. 2002 käyttöarvio oli 1,6 milj. €.

Suomessa on erillisellä kyselytutkimuksella (Mannila ym. Kuntoutus-lehti 1/2003) selvitetty, mitkä olisivat työssäkäynnin edellytykset keskeisissä työvoiman ulkopuolella olevissa ryhmissä. Kyselyyn vastanneista työttömistä n. 58 % sanoi, että työssäkäynti olisi mahdollista ilman apua tai tukea. Pitkäaikaissairaista 12 % ja eläkeläisistä lähes 28 % sanoi kykenevänsä työhön. Apua tai tukea työssäkäyntiin tarvitsisi kaikissa em. ryhmistä n. kolmannes vastaajista.

Työhallinnon ja Kelan yhteistyö

Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän esitysten pohjalta on käynnistynyt poikkihallinnollisia kuntoutushankkeita, jotka koskevat 15—17-vuotiaita, vakavassa syrjäytymisvaarassa olevia nuoria ja yli 45-vuotiaita pitkäaikaistyöttömiä. Kuntoutuskokeiluihin on osoitettu v. 2001—03 yhteensä 6,7 milj. € Kelan harkinnanvaraisia määrärahoja. Nuorten

kuntoutuskokeilut käynnistyivät eri puolilla maata syksyn 2001 aikana. Keski-ikäisten pitkäaikaistyöttömien kuntoutuskokeilujen pilottiprojektien toteutus alkoi Helsingin, Espoon ja Vantaan työvoimatoimistojen alueilla. Hanketoimintaa laajennetaan koko maahan. Kela ilmoitti avoimesta hausta toimijoille syyskuussa 2002. Hankkeen ohjausryhmä on tehnyt projektien valintapäätöksen vuoden 2003 alussa.

Työhallinnon ja Kelan yhteistyö toteutuu mm. kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöryhmissä ja vuoden 2002 alusta myös työhallinnon, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen 25 yhteispalvelupisteessä. Näissä pitkäaikaistyöttömien tukena toimii moniammatillisia asiantuntijatiimejä, joissa työskentelee mm. työvoimaneuvojia, terveydenhoitajia, sosiaalityöntekijöitä, kuntoutusneuvojia ja yhteispalvelusihteereitä. Vuoden 2002 aikana yhteispalvelussa oli n. 6 000 asiakasta, joista alle 25-vuotiaita oli n. 10 % ja yli 50-vuotiaita n. 20 %, vajaakuntoisia n. 20 % ja maahanmuuttajia n. 15 %. Aktivointisuunnitelmia tehtiin n. 2 500 asiakkaalle.

Kelan kuntoutusta koskevan lain mukaan Kelan on järjestettävä vajaakuntoiselle tarvittava ammatillinen koulutus tai valmennus hänen työkykynsä säilyttämiseksi tai parantamiseksi. Edellytyksenä on kuitenkin, ettei koulutusta tai valmennusta ole järjestetty työvoimapalvelulain, työvoimakoulutuksesta annetun lain, työeläkelakien tai erityisopetusta koskevien säännösten nojalla.

Nuori, joka muutoin 16 vuotta täytettyään saattaisi siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle, saa eläkkeen sijasta henkilökohtaiseen opiskelu- ja kuntoutussuunnitelmaan perustuvan Kansaneläkelaitoksen myöntämän kuntoutusrahan 20 vuoden ikään saakka. Kuntoutusrahan edellytyksenä on, että nuorelle on laadittu henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma. Se laaditaan yhdessä nuoren ja hänen huoltajiensa kanssa nuoren kotikunnan ja tarvittaessa muiden asiantuntijaviranomaisten yhteistyönä. Työhallinnon ammatinvalinnanohjauksen asiantuntijat osallistuvat tarvittaessa näiden suunnitelmien laatimiseen.

Yhteistyö työeläkelaitosten kanssa

Työhallinto ohjaa vuosittain työeläkejärjestelmän ammatilliseen kuntoutukseen muutamia satoja vajaakuntoisia henkilöitä. Työministeriö on nimennyt edustajansa Eläketurvakeskuksen työkyvyttömyysasiain neuvottelukuntaan. Työeläkejärjestelmää koskeva kuntoutuslainsäädäntö uudistuu 1.1.2004 lukien siten, että työntekijälle tulee oikeus ammatilliseen kuntoutukseen työkyvyttömyyden uhkan perusteella. Tästä syystä valtioneuvoston asettama kuntoutusasiain neuvottelukunta asetti vuoden 2002 lopulla työryhmän, jonka tehtävänä on selkeyttää työeläkejärjestelmän, työhallinnon ja Kansaneläkelaitoksen tehtäviä ja työnjakoa ammatillisessa kuntoutuksessa.

Työministeriön ja Vatesin yhteistyö

Työministeriön mukaan Vajaakuntoisten työllistämisen edistämissäätiö (Vates) on valtakunnallisena kouluttajana keskeisessä asemassa mm. kuntien työllistymistä edistävän toiminnan (entinen suojatyö) kehittämisessä ja uusien työllistymismenetelmien levittämisessä. Työministeriön ja Vatesin yhteistyö toteutuu monilla tavoilla sekä kansallisen koulutus- ja kehittämistoiminnan että Euroopan sosiaalirahaston hankkeiden yhteydessä. Vatesille on myönnetty ESR-rahoitusta ns. välittäjäorganisaationa toimimiseen.

Kuntoutusäätiön ESR-Trades-projektin toimesta on toteutettu tuetun työllistymisen asiantuntijoiden koulutus. Tuetun työllistymisen palvelustandardi on valmistunut Finse-verkoston ja Vatesin asiantuntijavoimin ESR:n ja RAY:n tuella. Vatesille on myönnetty ESR-rahoitustukea palvelustandardin levittämiseksi. Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmassa 2002 on mainittu uutena avauksena, että tuetun työllistymisen menetelmä vakiinnutetaan. Työhallinnon ammatillisena kuntoutuksena voidaan järjestää 1.1.2003 lukien työhönvalmennusta ml. työvalmentajien palvelut vajaakuntoisia henkilöitä varten (laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002).

Osaksi Vates-säätiön koulutuksen avulla ESR-Employment-yhteisöaloitteen projekteissa syntyneitä hyviä toimintamuotoja vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseksi on voitu levittää koko maahan ja myös kuntien palvelujärjestelmään. ESR-Employment-Horizon-alaohjelman yhteydessä on kehitetty Fountain House -malli eli klubitalot mielenterveyskuntoutujille. Toiminta on laajentunut yli 10 paikkakunnalle. Klubitoiminnan yhteydessä mielenterveyskuntoutujien kuntoutumista pyritään edistämään siirtymätyöpaikkojen avulla. Tällaisissa harjoittelu- ja valmennusohjelmissa normaalityöpaikoilla etsitään yksilöllisiä työmahdollisuuksia mielenterveyskuntoutujille.

Sosiaalisten yritysten toimintamallia on kehitetty ESR-Horizon-ohjelman projektissa. Raina-säätiön, Laptuote-säätiön ja Turun kauppakorkeakoulun PK-Instituutin yhteinen raportti luovutettiin työministeriölle 8.9.2000. Sosiaalisten yritysten kehittämistoimintaa on virinnyt monilla paikkakunnilla kansallisen Sofi-verkoston aloitteesta. Työministeriö on mm. konsultoinut Vatesin asiantuntijoita

sosiaalisten yritysten kehittämisestä. Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama selvitysmies laati 14.5.2001 selvityksen siitä, miten vammaisten yrittäjyyttä voitaisiin edistää. Kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla eri ministeriöiden yhteistyötyöryhmä on selvittänyt sosiaalisten yritysten toimintaedellytyksiä. Työryhmän loppuraportti valmistui toukokuussa 2002. Työministeriö ryhtyi sosiaalipoliittisessa ministerityöryhmässä sovitulla tavalla syksyllä 2002 valmistelemaan lakia sosiaalisista yrityksistä. Tätä varten työministeriö asetti maaliskuussa 2003 työryhmän valmistelemaan aiemmin tehtyjen selvitysten ja tutkimusten sekä muun valmistelun pohjalta lainsäädäntöä sosiaalisista yrityksistä.

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan sosiaalisista yrityksistä annetaan lakiesitys ja niiden perustamista tuetaan. Lisäksi selvitetään mahdollisuudet ottaa käyttöön vammaisen tai vajaakuntoisen työllistävälle työnantajalle maksettava työntekijän yksilöllisen työkunnon aleneman mukaan räätälöity hyvin pitkäaikainen, jopa pysyvä työllistämistuki.

Vates-säätiön lausunto

Vatesin näkemyksen mukaan vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen edistäminen on ollut maamme työvoimapolitiikassa heikosti arvostettua. Tähän lienee osaltaan vaikuttanut se, että vammaisten suojatyö ja työtoiminta ovat perinteisesti kuuluneet sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan. Vammaisten työllistymisen edistäminen on Vatesin mukaan jäänyt ”hallinnolliseen välimaastoon”.

Monet vammaisryhmät ovat sopivien tukitoimien puuttuessa syrjäytyneet kokonaan työmarkkinoilta. Tukitoimenpiteiden liian jyrkkä rajaus on johtanut siihen, että usein välttämättömästä sosiaaliturvasta on tullut este työelämään pyrkimiselle. Vatesin mukaan tulisi työvoimapoliittisin toimenpitein panostaa täysipainoisesti myös vammaisten työllistymisen tukemiseen integroivan yhteiskunnan periaatteiden mukaisesti.

Viime vuosina suhtautuminen vammaisten työllistämisen edistämiseen myös työhallinnon toimenpitein on muuttunut myönteisemmäksi. Merkittäviä muutoksen tekijöitä ovat olleet Euroopan unionin työllisyyttä edistävät ohjelmat, joissa on ollut osio vammaisille. Tällaisia ohjelmia olivat

— Helios-ohjelma Suomen osalta v. 1995—96, jossa oli osiot koulutuksen, kuntoutuksen ja taloudellisen integraation kehittämiseksi. Tässä ohjelmassa oli erityisen tärkeää, että vammaiset itse saivat toimia ja edistää asioitaan.

— työllisyyden kehittämisohjelmassa (ESR:n) Horizon-ohjelma ja sen jälkeen Integra, vammaisten työllistymisen edistämiseksi v. 1996—2000.

— paikalliset ESR-rahoitteiset kehittämisprojektit mainittujen jälkeen.

Näiden EU:n ohjelmien tuella on maassamme tehty tunnetuksi ja otettu käyttöön lukuisia vammaisten, vajaakuntoisten tai heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä tukevia keinoja, kuten tuetun työllistymisen menetelmä ja mielenterveyskuntoutujien klubitalot, sekä monin tavoin kehitetty palvelujärjestelmää. Vates-säätiö on ollut aktiivisesti mukana näissä hankkiessa ja saanut em. rahoituslähteistä rahoitusta viestintä- ja vaikuttamistoimenpiteisiin sekä useisiin kehittämishankkeisiin.

Vaikka viime vuosina on uudistettu vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä edistävää lainsäädäntöä, uudistusten toteutuminen riippuu kuitenkin suureksi osaksi paikallisten ja alueellisten työvoimaviranomaisten harkinnasta. Vammaisten ja vajaakuntoisten työmarkkinapalveluja tuottavat käytännön toimijat ovatkin usein kiinnittäneet huomiota alueellisiin tulkintaeroihin tukitoimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa. Vates toteaa, että lait mahdollistavat toimenpiteitä, mutta eivät velvoita niihin.

Työllisyyslakiin tehty muutos, joka rinnastaa vammaiset ja vajaakuntoiset nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin työllisyysmäärärahojen ensisijaisina käyttäjäryhminä, oli Vatesin mukaan merkittävä parannus. Nykyinen, pisimmillään kahden vuoden mittainen tukijakso ei kuitenkaan usein riitä työllistymiseen. Esimerkiksi mielenterveyskuntoutujilla työhön kuntoutumisprosessi kestää jopa viisi vuotta. Vammaisjärjestöissä onkin koettu ongelmallisiksi tilanteet, joissa tukea saaneet henkilöt jäävät ikään kuin kalkkiviivoille: Tukitoimi päättyy juuri työllistymisen kynnyksellä, vaikka kaikki työllistymisen edellytykset tuntuisivat jo olevan olemassa.

Yksi, erityisesti liikuntaesteisten työnhakijoiden työllistymistä edistämään tarkoitettu ja monesti välttämätön työllistymisen tukimuoto on työnantajalle myönnettävä työolosuhteiden järjestelytuki. Vates huomauttaa, että vaikka sen määrää korotettiin vuoden 2003 alusta, tuki ei vieläkään vastaa reaalitilannetta. Myös tiedotusta tuen käyttömahdollisuuksista tulisi Vatesin mielestä tuntuvasti lisätä. Työolosuhteiden järjestelytuki tulisi lisäksi ulottaa koskemaan työpaikan fyysisten järjestelyjen ohella myös toisen henkilön vammaiselle työntekijälle työpaikalla antamaa huomattavaa tarpeellista apua. Vates pitää tärkeänä, että tätä tukea voisi

saada myös omaan yritykseen. Näin edistettäisiin vaikeavammaisten ryhtymistä yrittäjiksi.

Tuettu työllistyminen on osalle vammaisista ainoa väylä avoimille työmarkkinoille. Tuettuun työllistymiseen liittyvä työvalmentajien palvelu tuli vuoden 2003 alussa lakisääteiseksi työllisyyden tukimuodoksi, jota työvoimatoimistot voivat ostaa tätä palvelua tuottavilta yksiköiltä. Jotta palvelu leviäisi valtakunnallisesti merkittävästi, tulisi mahdollistaa nykyisten n. 50 työvalmentajan määrän moninkertaistaminen. Tarjolla on Vatesin mukaan kymmeniä koulutettuja työvalmentajia, jotka eivät ole voineet sijoittua ammattipätevyyttään vastaaviin töihin.

Viimeisen työnantajan eläkevastuu, varsinkin suurtyönantajien osalta, on yksi suurimmista rakenteellista esteistä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisessä. Yli 800 työntekijää työllistävät yritykset joutuvat maksamaan työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvän työntekijänsä eläkekustannukset, minkä vuoksi ne eivät välttämättä uskalla palkata henkilöitä, joilla on jokin sairaus tai vamma. Vammaisjärjestöjen keskeinen vaatimus on jo pitkään ollut eläkevastuun jakaminen, kun työnantaja palkkaa vammaisen ihmisen. Hallitusohjelman työllisyysohjelmassa todetaan, että ikääntyneiden osalta selvitetään pikaisesti yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa mahdollisuudet alentaa tai tasata työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuita suurien työnantajien osalta ns. viimeisen työnantajan tapauksessa. Samassa yhteydessä tarkastellaan erikokoisten yritysten välistä TEL-maksun työkyvyttömyyseläkeosuuden tasapuolista määräytymistä. Vammaisjärjestöjen mielestä on välttämätöntä, että tähän selvitystyöhön liitetään ikääntyneiden lisäksi myös vammaiset ihmiset ja selvitystyön perusteella tehdään päätös, joka poistaa vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen rakenteellisen esteen.

Työministeriönkin mielestä keskisuurten ja suurtyönantajien omavastuu on todellinen vajaakuntoisten ja vammaisten työllistymisen este, mutta asian valmistelu ei kuulu työministeriön toimivaltaan. Ministeriö sanoo vieneensä tämän ongelman useaan otteeseen omavastuun osalta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Vatesin mukaan vammaisjärjestöt ovat toistuvasti tuoneet esiin em. keskeisiä puutteita vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisessä. Merkittävä puute vaikuttamismahdollisuuksissa on se, että vammaisjärjestöt eivät nykyisellään pääse riittävän ajoissa vaikuttamaan ja tule asiantuntijoina kuulluiksi, kun kansallista työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmaa valmistellaan. Vammaisjärjestöjen asiantuntemuksen kuuleminen on tulossa aiempaakin tärkeämmäksi työvoimapoliittisten toimenpiteiden suunnittelussa, kun työvoiman saatavuuteen ja työllisyysasteen parantamiseen pyritään myös vammaisten ja vajaakuntoisten työllisyysastetta nostamalla.

Vates-säätiö toteaa, että sen yhteistyö ja vuorovaikutus työministeriön kanssa kehittyi merkittävästi v. 2001—02 aikana. Esimerkiksi sosiaalisten yritysten lain valmistelutyön yhteydessä ovat Vates-säätiö ja sen Sofi-verkosto saaneet eri vaiheissa käytännön toimijoiden näkökohtia otettavaksi huomioon lain valmistelussa. Yhteistyö oli aktiivista myös työvoimapalvelulakiin sisällytetyn työvalmentajan toimenpiteitä koskevien säännösten valmistelussa, johon Vates-säätiön Finse-verkoston esittämät käytännön kokemukset ja aiemmin tuotettu laatujärjestelmä otettiin huomioon. Vates-säätiö verkostoineen on toiminut aktiivisesti vuoropuhelun aikaansaamiseksi ja toisaalta Vates-säätiön verkostoituminen vammaisjärjestöjen ja käytännön toimijoiden kanssa kehittyi niin, että säätiö pystyi oman lausuntonsa mukaan esittämään hyvin laajaan käytännön kokemukseen perustuvia kannanottoja.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Vuoden 2003 alussa voimaan tullut laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) selkeytti ja yhtenäisti työhallinnon toimialaan kuuluvaa lainsäädäntöä. Lain eduskuntakäsittelyssä työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta otti voimakkaasti kantaa vajaakuntoisten ja vammaisten työllistämisen edistämisen puolesta. Valiokunnan mukaan tulevaisuuden työvoimatarjonnan turvaamisessa on tärkeää ottaa huomioon myös vammaiset sekä muut vajaakuntoiset henkilöt, jotka haluavat olla mukana työelämässä. Valtiontilintarkastajat yhtyvät

valiokunnan kannanottoon ja korostavat työvoimaviranomaisten vastuuta vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen edistämisessä.

Sekä työhallintoa että sosiaalihuoltoa koskevissa laeissa säädetään vajaakuntoisten, vammaisten ja sairaiden tai muun vastaavan syyn vuoksi työllistämispalveluja tarvitsevien palveluista. Työhallinnon palvelut ja toimenpiteet ovat kuitenkin aina ensisijaisia, ja päämääränä on työllistyminen avoimille työmarkkinoille yleisin työehdoin, yleisten työvoimapalvelujen ja tukitoimenpiteiden avulla. Tämän vuoksi työhallinnon tulee valtiontilintarkastajien mielestä tehostaa työvoimatoimistoverkoston resurssien käyttöä ja priorisoida tehtäviään, niin että vajaakuntoiset saavat tarvitsemansa asianmukaiset palvelut

Laki velvoittaa työvoimatoimistot yhteistyöhön sosiaali-, terveydenhuolto- tai opetusviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen kanssa ja saattamaan asiakkaat tarvittaessa näiden palvelujen piiriin. Yhteistoiminnassa eri palvelujen tuottajien tai järjestäjien kanssa syntyy osaamista, jota tarvitaan toimittaessa toisinaan hyvinkin moniongelmaisten asiakkaiden kanssa. Valtiontilintarkastajien mielestä kuntoutusprosessi on perusteltu silloin, kun asiakas hyötyy siitä. On myös nähtävä, milloin ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet jäävät tehottomiksi esim. sairauden vuoksi, jolloin eläkkeelle siirtyminen on tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Suurin osa vammaisista ja vajaakuntoisista on eläkkeellä. Lain (1295/2002) mukaan työkykyisenä pidetään kuitenkin sellaista Kelan työkyvyttömyyseläkettä saavaa henkilöä, jonka työllistymistä voidaan työvoimatoimiston arvion mukaan tuloksellisesti tukea julkisella työvoimapalvelulla. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää selvittää, keitä ovat nämä työkyvyttömyyseläkettä saavat henkilöt, joiden työllistymistä kannattaisi tukea ja jotka itse olisivat siihen halukkaita. Koska esim. laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoittaa asiakkaan sitoutumaan työvoimatoimiston ja kunnan kanssa sopimaansa aktivointisuunnitelmaan työllistymisedellytystensä ja elämänhallinnan parantamiseksi, tulisi valtiontilintarkastajien mielestä myös viranomaisten sitoutua etsimään ja raivaamaan työllistymispolku asiakkaalle, joka on siihen halukas.

Valtiontilintarkastajien mielestä on ryhdyttävä toimiin niiden esteiden poistamiseksi, jotka vähentävät työnantajien halukkuutta rekrytoida vajaakuntoisia työnhakijoita. Vajaakuntoisilla ja vammaisilla on muita suurempi riski tulla työkyvyttömäksi ja tämä on puolestaan taloudellinen riski suurtyönantajille, jotka maksavat yrityksen koon mukaan kasvavan osuuden työkyvyttömyyskustannuksista. Lisäksi työnantajat joutuvat ottamaan huomioon, että vajaakuntoisen henkilön työn tuottavuus voi olla alempi kuin muiden. Vajaakuntoisten ja vammaisten työllistymisen helpottamiseksi tulee valtiontilintarkastajien mielestä selvittää mahdollisuudet poistaa suurtyönantajien omavastuu työkyvyttömyyseläkkeestä samoin kuin harkita muita mahdollisia tukitoimia vajaakuntoisten työllistämiseksi.

Valtiontilintarkastajat korostavat, että vajaakuntoisen ja vammaisen työllistäminen voidaan tulkita osoitukseksi yrityksen nykyaikaisuudesta ja yhteiskunnallisen vastuun kantamisesta.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät sisäasiainministeriöltä selvityksen luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta sekä tyhjistä aravavuokra-asunnoista.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin ympäristöministeriöön 10.6.2003. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Sirkka Hautojärven ohella ministeriön muuta virkakuntaa seuraavista aiheista: uuden hallitusohjelman tärkeimmät ympäristöpoliittiset linjaukset sekä yleiskatsaus hallinnonalan toimintaan v. 2002, ympäristömelu ja meluntorjunta sekä ympäristöverotus ympäristöpolitiikan ohjauskeinona ja ympäristöverotuksen muutosnäkymät.

Valvontakäynnit tehtiin myös Valtion asuntorahastoon 18.2.2003 ja Suomen ympäristökeskukseen 26.2.2003. Asuntorahastossa kuultiin ylijohtaja Teuvo Ijästä ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: sosiaalisen asuntotuotannon määrä ja kohdentuminen, tyhjien asuntojen määrä ja vaikutukset, asunnottomuuden vähentäminen sekä arava- ja korkotukiasuntojen asukasvalinta. Suomen ympäristökeskuksessa kuultiin pääjohtaja Lea Kauppia ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: yleiskatsaus Suomen ympäristökeskuksen toimintaan, Suomen ympäristökeskuksen rahoitus erityisesti ulkopuolisen rahoituksen osalta, luonnonsuojeluohjelmien toteutuminen ja luonnonsuojelualueverkon arviointihanke sekä pohjavesien suojelu.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta kansliassa on vastannut ma. ylitarkastaja Lassi Perkinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 7.10.2003.

Luonnonsuojeluohjelmien toteutus ja luontotyyppien suojelu

Luonnonsuojelulla pyritään turvaamaan luonnon prosessien jatkuminen. Tarkoituksena on, että luonnon rakenteellisen monipuolisuuden (diversiteetin) ansiosta ekologiset systeemit säilyttävät vastustuskykynsä lyhytaikaisia ja suhteellisen vähäisiä ulkoisia häiriöitä vastaan sekä pystyvät sopeutumaan pitkävaikutteisempiin ja voimakkaampiin muutoksiin.

Luonnonsuojelusta säädetään luonnonsuojelulaissa (1096/1996 vp). Lain tavoitteina ovat mm. luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tulee luonnonsuojelussa pyrkiä siihen, että maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suojelutaso on sellainen, että luontotyypit tai eliölajit pystyvät pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisina. Luonnonsuojeluun liittyviä säännöksiä on lisäksi useissa muissa laeissa kuten metsälaissa ja vesilaissa.

Tässä selvityksessä tarkastellaan luonnonsuojeluohjelmien toteuttamista ja luontotyyppien suojelua. Luonnonsuojeluohjelmat ovat valtioneuvoston hyväksymiä suunnitelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelukäyttöön. Ohjelmia toteutetaan tekemällä valtion maiden osalta rauhoituspäätöksiä, hankkimalla yksityismaita valtiolle ja muodostamalla luonnonsuojelualueita yksityisten maille. Luontotyyppien suojelu taas tarkoittaa sitä, että tietyt luonnonsuojelulaissa määritellyt luonnontilaiset alueet merkitään luontoon ja kielletään niiden luonnontilan muuttaminen siten, että niiden ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu. Selvityksen tavoitteena on arvioida, miten hyvin ympäristöhallinto on onnistunut luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisessa ja luontotyyppien suojelussa. Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, ovatko nykyiset luonnonsuojelualueet ja suojeltavat luontotyypit riittäviä takaamaan luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Selvityksen ulkopuolelle on rajattu myös luonnonsuojelulain mukainen eliölajien rauhoittaminen ja suojelu.

Selvityksen lähteinä on käytetty ympäristöhallinnon asiakirjoja ja tilastoja, asiantuntijahaastatteluja sekä valtiontilintarkastajien ympäristöministe-

riöltä, Metsähallitukselta, viideltä alueelliselta ympäristökeskukselta ja Suomen Luonnonsuojeluliitolta pyytämiä lausuntoja.

Luonnonsuojelun keinot ja kustannukset

Luonnonsuojelulaissa määritellyistä luonnonsuojelun keinoista tärkeimmät ovat luonnonsuojelualueiden perustaminen, luontotyyppien suojelu sekä eliölajien suojelu rauhoittamalla. Eliölajien rauhoittaminen on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle.

Luonnonsuojelualueiden perustamisen tavoitteena on, että kaikki Suomessa tavattavat luontotyypit ovat edustettuina. Suojelemalla alueita ja eri luontotyyppejä suojellaan myös lajeja ja ekosysteemejä ja siten myös luonnon monimuotoisuutta. Tavoitteita ovat myös opetuksen ja tutkimuksen tukeminen, pohjavesialueiden säilyttäminen, riistan ja kalakannan hoito sekä luonnon virkistyskäytön tukeminen. Suojelun perusteena voivat olla myös maisemalliset tekijät ja kulttuuriarvot.

Luonnonsuojelualueiden perustaminen pohjautuu pääosin luonnonsuojeluohjelmiin. Luonnonsuojeluohjelmat ovat ympäristöministeriön laatimia ja valtioneuvoston hyväksymiä suunnitelmia, joilla pyritään turvaamaan valtakunnallisesti merkittäviä luontoarvoja. Valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa toimenpiteitä, jotka vaarantavat suojelun tarkoituksen. Kun valtioneuvosto on hyväksynyt luonnonsuojeluohjelman, tulee ympäristöministeriön viipymättä ryhtyä toteuttamaan ohjelmaa. Jos ohjelmaan kuuluva alue ei ole valtion omistuksessa, suojelu toteutetaan hankkimalla alue valtion omistukseen tai perustamalla luonnonsuojelualue yksityiselle maalle. Valtio voi hankkia alueita kolmella tavalla: ostamalla, vaihtamalla maa Metsähallituksen hallinnoimaan maahan tai lunastustoimituksen kautta. Yksityismaiden suojelualueiden perustamisessa tavoitteena on, että alueellinen ympäristökeskus perustaa luonnonsuojelualueen maanomistajan hakemuksesta tai tämän suostumuksella ja sopii maanomistajan kanssa suojelukorvauksista. Ympäristökeskus voi kuitenkin perustaa valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan suojelualueen myös ilman maanomistajan suostumusta.

Luonnonsuojelulaissa erotellaan kolme luonnonsuojelualuetyyppiä: kansallispuistot, luonnonpuistot sekä muut luonnonsuojelualueet. Alueen tyypistä ja koosta riippuu, miten luonnonsuojelualueen perustaminen tapahtuu. Kansallispuiston ja luonnonpuiston voi perustaa vain valtion omistamalle maalle. Kansallispuiston ja yli 1 000 hehtaarin luonnonpuiston perustamisesta säädetään lailla. Muun luonnonsuojelualueen kuin kansallis- tai luonnonpuiston voi perustaa valtion omistamalle maalle asetuksella. Metsähallitus voi myös päättää hallussaan olevan, enintään 100 hehtaarin suuruisen alueen perustamisesta luonnonsuojelualueeksi. Myös puolustusministeriö voi päättää luonnonsuojelualueen perustamisesta hallinnassaan olevalle alueelle. Yksityiselle maalle voidaan perustaa ns. muu luonnonsuojelualue alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä.

Luontotyyppien suojelu tarkoittaa sitä, että tiettyjä arvokkaita luontokohteita ei saa muuttaa siten, että niiden ominaispiirteiden säilyminen alueella vaarantuu. Luonnonsuojelulain nojalla suojeltavia luontotyyppejä on yhdeksän: luontaisesti syntyneet, merkittäviltä osin jaloista lehtipuista koostuvat metsiköt, pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, luonnontilaiset hiekkarannat, merenrantaniityt, puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit, katajakedot, lehdesniityt sekä avointa maisemaa hallitsevat suuret yksittäiset puut ja puuryhmät. Alueellinen ympäristökeskus määrittelee ja rajaa suojeltavan luontotyypin rajat ja antaa päätöksen tiedoksi alueen omistajille tai haltijoille. Rajojen merkintä maastoon ei ole välttämätöntä, vaan rajauspäätös voidaan tehdä kartalle.

Luonnonsuojelusta valtiolle koituvat kustannukset johtuvat pääosin luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisesta — maan hankinnasta valtiolle sekä yksityismaille perustettavista luonnonsuojelualueista maksettavista korvauksista — ja luonnonsuojelualueiden hoidosta. Valtio käytti luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiseen v. 1996—2002 keskimäärin 47 milj. € vuodessa. Kustannukset sisältävät sekä valtion talousarviossa ympäristöministeriölle myönnetyillä määrärahoilla tehdyt hankinnat, Metsähallituksen maanmyyntituloilla ja vaihtomailla hankitut alueet sekä yksityismaiden suojelusta maksetut korvaukset. Luonnonsuojelualueiden hoitoon ja kunnossapitoon osoitettiin vuosien 2000—02 valtion talousarviossa vuosittain 14—16 milj. €, mutta vuoden 2003 talousarviossa ja lisätalousarviossa määrärahaa nostettiin 22 milj. €:oon. Määrärahaa on saanut käyttää kansallispuistojen, muiden luonnonsuojelualueiden sekä erämaa-alueiden hoitomenojen, opastustoiminnan menojen sekä rakennusten ja rakennelmien, teiden ja tieosuuksien korjaus- ja kunnossapitomenojen maksamiseen. Lisäksi valtiolle aiheutuu kustannuksia korvausvelvollisuudesta, joka syntyy, kun luontotyypin tai erityisesti suojeltavan lajin suojelusta aiheutuu kiinteistön

tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa. Korvausten määrä on ollut vähäinen verrattuna ohjelmien toteuttamisesta ja alueiden hoidosta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Luonnonsuojeluohjelmien toteutuksen onnistuminen

Suomessa on voimassa useita suojeluohjelmia tai suojeluohjelmiin verrattavia hankkeita, joista on tehty päätökset 25 viime vuoden aikana. Ohjelmia ovat kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma (valtioneuvoston ensimmäinen periaatepäätös annettiin v. 1978), soidensuojelun perusohjelma (v. 1979), lintuvesien suojeluohjelma (v. 1982), lehtojensuojeluohjelma (v. 1989), rantojensuojeluohjelma (v. 1990) ja vanhojen metsien suojeluohjelma (valtioneuvoston periaatepäätös v. 1996). Lisäksi on suojeltu vesistöjä, niiden osia tai yksittäisiä koskia kolmen eri lain nojalla (Ounasjokilaki, koskiensuojelulaki ja Kyröjokilaki v. 1983, 1987, 1991). Valtakunnallista harjujensuojeluohjelmaa (v. 1984) puolestaan toteutetaan maa-aineslain perusteella. Edelleen Euroopan unionin Natura 2000 -ohjelma sisältää jossain määrin uusia, aiempiin suojeluohjelmiin kuulumattomia alueita (valtioneuvoston päätös ensimmäisestä Natura 2000 -verkostoehdotuksesta v. 1998). Myös erämaalailla pohjoisimpaan Lappiin v. 1991 perustetut 12 laajaa erämaa-aluetta ovat luonnonsuojelualueisiin rinnastettavia, vaikka ne eivät varsinaisia luonnonsuojelulain mukaisia luonnonsuojelualueita olekaan.

Suojeluohjelmien kattamia alueita oli vuoden 2003 alussa yhteensä 3,9 milj. ha (39 000 km^2), mikä vastaa n. 11 %:a Suomen pinta-alasta. Suojeluohjelmien kattamista alueista on erämaa-alueita 39 %, kansallispuistoja 21 %, soidensuojelualueita 17 % ja vanhojen metsien suojeluohjelmaan kuuluvia alueita 9 %. Natura 2000 -ohjelmaan kuuluvia uusia, vanhoihin suojeluohjelmiin kuulumattomia alueita on kaikista alueista 2 %.

Luonnonsuojeluohjelmien toteuttamista on viime vuosien aikana ohjannut talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa v. 1996 hyväksytty rahoitusohjelma vahvistettujen suojeluohjelmien toteuttamiseksi. (Ympäristöministeriö: Vahvistettujen luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen. Muistio talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokoukseen 4.6.1996). Rahoitusohjelmasta sopimiseen vaikuttivat luonnonsuojelualueverkon nopea kasvu erityisesti 1980-luvulla sekä se, että luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen silloisilla voimavaroilla olisi vienyt n. 20 vuotta. Pitkää toteutusaikaa ei pidetty tarkoituksenmukaisena erityisesti maanomistajien oikeusturvan kannalta. Rahoitusohjelmalla pyrittiinkin varmistamaan, että yksityismailla sijaitsevat luonnonsuojelualueet voitaisiin toteuttaa vuoteen 2007 mennessä. Rahoitusohjelma kattoi tuolloisilla ohjelma-alueilla sijainneiden n. 270 000 ha:n yksityismaiden lisäksi eräitä muita alueita. Näiden alueiden tarkkaa pinta-alaa ei rahoitusohjelmaa laadittaessa vielä tiedetty, mutta niihin tehtiin kuitenkin rahavaraus. Suurin tällainen alueryhmä oli Natura 2000 -alueet, joista tehtiin varsinainen suojelupäätös vasta v. 1998. Lisäksi rahoitusohjelmaan kuului mm. vahvistetuissa seutu- ja yleiskaavoissa olevia suojeluvarauksia, kansallispuistoihin hankittavia lisäalueita sekä tuolloin valmisteltavana olleeseen vanhojen metsien suojeluohjelmaan kuulunut Kuusamon yhteismetsän alue. Rahoitusohjelman arvo oli vuoden 1996 hinnoin 550 milj. €.

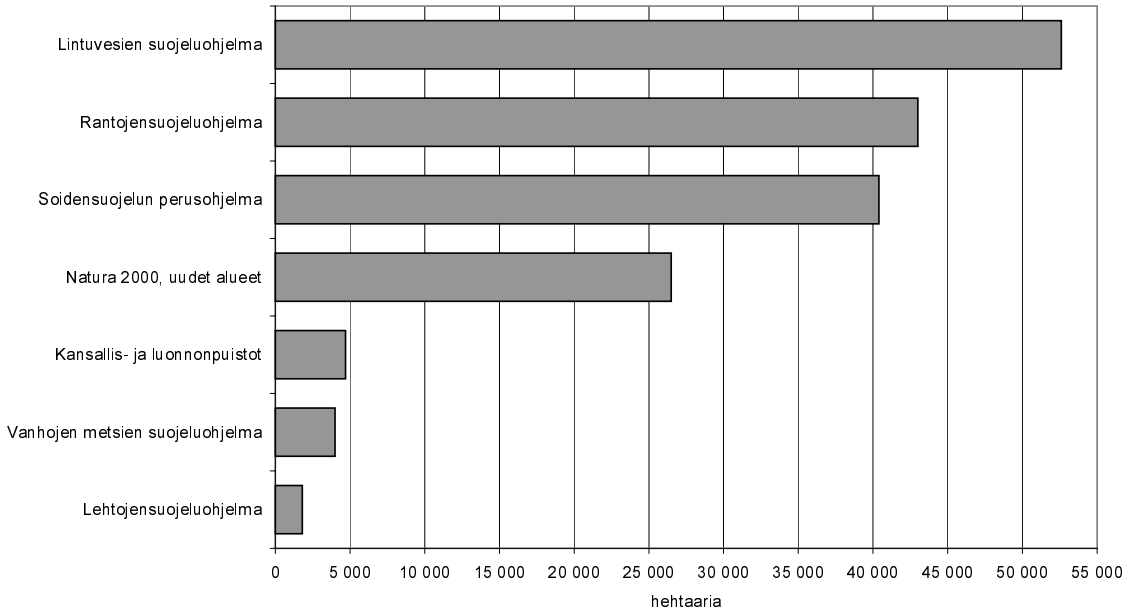
Rahoitusohjelman alueista oli 1.1.2003 mennessä toteutettu 183 000 ha, mikä on 51 % ohjelman yhteensä sisältämistä 356 000 ha:n alueista. Ohjelmien toteuttaminen on jäljessä tavoitellusta aikataulusta, sillä tasaisella toteuttamisvauhdilla ohjelmia olisi pitänyt toteuttaa vuoden 2003 alkuun mennessä 58 % tavoitellusta määrästä eli 208 000 ha. Ohjelmien toteuttaminen vuoteen 2007 mennessä edellyttäisi n. 35 000 ha:n vuotuista toteuttamista v. 2003—07. Vuonna 2002 ohjelmia toteutettiin yhteensä 26 000 ha.

Ympäristöministeriön mukaan rahoitusohjelmassa asetettuun kokonaistavoitteeseen voidaan edelleen päästä. Toteuttamistilanne kuitenkin vaihtelee alueittain huomattavasti, ja työläintä tavoitteen saavuttaminen tulee olemaan Länsi-Suomen ja Lounais-Suomen alueilla. Tavoitteeseen pääsyn vaikeutta korostettiin myös viiden ympäristökeskuksen valtiontilintarkastajille antamissa lausunnoissa. Ympäristökeskusten mukaan kaikilla alueilla on toteuttamatta vaikeimmat kohteet eli suojelualueet, jossa tilakoot ovat pieniä, omistajia paljon tai joiden omistajien kanssa ympäristökeskus ei tähän mennessä ole onnistunut saavuttamaan neuvottelutulosta. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen alueella aluehankintojen tulisi olla v. 2004—07 vuosittain noin kaksinkertaiset vuoden 2003 arvioituun hankintamäärään verrattuna, jotta tavoite pystyttäisiin saavuttamaan.

Ympäristökeskusten antamissa lausunnoissa ohjelmien toteuttamisen merkittävimmäksi ongelmaksi nostettiin henkilöstöresurssien puute. Jäljellä olevat kohteet ovat kiinteistöjaotukseltaan ja omistussuhteeltaan pieniä ja pirstaleisia, joten ne vaativat eniten henkilöstöresursseja neuvotteluihin.

Toteuttamattomat, yksityismailla sijaitsevat suojelualueet ohjelmittain 1.1.2003

Lähde: Ympäristöministeriö



Koska omistajat eivät ole olleet halukkaita myymään, joudutaan hankinnassa turvautumaan myös aiempaa useammin lunastuksiin. Lunastuslupien ja -päätösten tekeminen sekä niistä tehtyihin valituksiin vastaaminen vie jatkossa aikaa. Ongelmana pidettiin myös epäselvyyttä Metsähallituksen roolista suojeluohjelmien toteuttamisessa vuoden 2004 jälkeen: Metsähallituksen resurssien poistuminen suojeluohjelmien toteuttamisneuvotteluista vuoden 2004 jälkeen heikentäisi entisestään neuvotteluihin käytössä olevia voimavaroja.

Eri suojeluohjelmien toteuttamistilanne vaihtelee suuresti. Määrällisesti eniten toteuttamattomia, yksityismailla sijaitsevia alueita kuuluu lintuvesien, rantojen ja soiden suojeluohjelmiin, mikä ilmenee yllä olevasta kaaviosta. Suhteellisesti heikoiten on toteutettu lintuvesien suojeluohjelmaa, sillä sen kokonaispinta-alasta oli vuoden 2003 alussa toteuttamatta vielä n. 80 %. Rantojen- ja lehtojensuojeluohjelman alueista oli vuoden 2003 alussa toteuttamatta vielä noin kolmannes samoin kuin Natura 2000 -ohjelman uusista, muihin suojeluohjelmiin kuulumattomista alueista.

Eri ohjelmien toteuttamiseen on luonnollisesti vaikuttanut niiden toteuttamisen helppous. Esimerkiksi lintuvesien suojeluohjelmaan kuuluu vesialueita, joiden hankintaa on lykätty, koska alueiden yhteisomistus on tehnyt alueiden hankinnan hallinnollisesti työlääksi. Samanaikaisesti ympäristökeskusten alueiden hankintaan kohdistamat henkilöstöresurssit ovat olleet varsin vähäiset, mikä on estänyt aktiiviset neuvottelut alueiden hankinnasta. Toinen toteutukseen vaikuttava tekijä on ympäristöministeriön mukaan ollut maanomistajien aktiivisuus. Erityisesti lintuvesialueilla maanomistajien kiinnostus ohjelmien toteuttamiseen on ollut vähäistä, koska suojelu ei välttämättä ole estänyt alueen käyttöä ja suojelusta maksettavat korvaukset ovat yleensä jääneet pieniksi. Sen sijaan esim. vanhojen metsien ja rantojen suojeluohjelmiin kuuluvat alueet voivat olla maanomistajalle taloudellisesti hyvinkin merkittäviä.

Ympäristöministeriön mukaan ohjelmien toteuttamisen tehostamisessa on olennaista oikeiden toteuttamiskeinojen käyttäminen. Ministeriön mukaan ympäristökeskusten tulisikin siirtyä toteuttamisessa maanomistajakohtaisista neuvotteluista toimitusmenettelyiden suuntaan. Tämä tarkoittaa, että suojelualueita hankitaan lunastuksilla, hankeuusjaoilla ja perustamalla yksityisiä suojelualueita ilman maanomistajan hakemusta. Ympäristökeskusten valtiontilintarkastajille antamien selvitysten

mukaan lunastusmenettelyiden tai hankeuusjakojen lisääntyminen ei kuitenkaan ratkaise resurssipulasta johtuvaa perusongelmaa. Vaikka esim. hankeuusjaoissa voidaan käyttää Maanmittauslaitoksen henkilökuntaa, ympäristökeskuksen työpanos suhteessa toteutettuun hehtaarimäärään on samaa luokkaa kuin muissakin suojelumuodoissa. Lunastuspäätöksistä taas valitetaan usein, ja valituksiin vastaaminen vie ympäristökeskuksen työaikaa. Toimitusmenettelyjen hyötynä on toisaalta se, että niissä toteutustyö voidaan varmasti viedä loppuun toisin kuin epävarmemmissa neuvotteluissa.

Suojeluohjelmien toteuttaminen tavoitellussa aikataulussa näyttää siis nykyisin henkilöstöresurssein vaikealta. Ohjelmien toteutumattomuus merkitsee ainakin osittain myös alueen luontoarvojen vaarantumista esim. sitä kautta, että alueen suojelusta tiedottaminen voi jäädä puutteelliseksi, suojelumääräyksiä ei anneta eikä alueelle suunnitella tarvittavaa hoitoa ja kunnossapitoa. Huonosti toteutuneista suojeluohjelmista erityisesti lintuvesien suojeluohjelmaan kuuluvia alueita voidaan osittain suojata myös vesilain perusteella. Vesilaki ei kuitenkaan aina riitä suojelutavoitteiden saavuttamiseksi, sillä se ei suoraan rajoita maankäyttöä lintuvesiin rajoittuvilla maa-alueilla, jotka voivat olla suojelutarpeiden kannalta erittäin merkittäviä. Huomionarvoista on myös, että Suomen ympäristökeskuksen mukaan vanhojen suojeluohjelmien valmistelussa aikoinaan tehdyt maastoinventoinnit alkavat jo olla vanhoja, joten inventointeihin ja seurantaan panostaminen olisi perusteltua.

Suojeluohjelmien toteutumattomuus vaikuttaa myös maanomistajien oikeusturvaan. Vuonna 1996 hyväksytyn rahoitusohjelman ja v. 1997 voimaan tulleen luonnonsuojelulain yhtenä tavoitteena oli maanomistajien oikeusturvan parantaminen siten, että valtio toteuttaa kohtuullisessa ajassa valtakunnalliset suojeluohjelmat, koska alueen kuuluminen luonnonsuojeluohjelmaan rajoittaa maanomistajan mahdollisuuksia alueen käyttöön. Luonnonsuojelulakiin (51 §) säädettiinkin maanomistajalle oikeus saattaa luonnonsuojeluohjelman toteuttaminen vireille neljän vuoden kuluttua siitä, kun suojeluohjelma on tullut lainvoimaiseksi. Säännös ei kuitenkaan koske ennen lain voimaantuloa voimassa olleita ohjelmia, esim. rantojen ja lintuvesien suojeluohjelmia. Joidenkin maanomistajien kannalta tilanne ei ole muuttunut, vaikka laissa ja rahoitusohjelmassa onkin esitetty selkeänä tavoitteena ohjelmaan kuuluvien alueiden hankinta valtiolle kohtuullisessa ajassa.

Ympäristöministeriön mukaan maanomistajien oikeusturva on ohjelmien toteutumattomuudesta huolimatta olennaisesti parantunut. 1990-luvun alkupuolella, ennen rahoitusohjelman hyväksymistä, suojeluratkaisuun valmiit maanomistajat joutuivat jonottamaan suojelun toteuttamista, koska suojeluun varatut määrärahat olivat niukat. Tällä hetkellä suojelu voidaan toteuttaa hyvinkin nopeasti, mikäli maanomistaja itse on aktiivinen ja halukas neuvottelemaan suojeluratkaisusta. Ministeriön mukaan suojeluohjelmien toteuttamisen esteenä onkin usein maanomistajien passivisuus tai kielteinen suhtautuminen suojeluun pikemmin kuin valtion heikko valmius maan hankintaan tai suojelukorvauksen maksamiseen.

Rahoitusohjelman toteutuminen

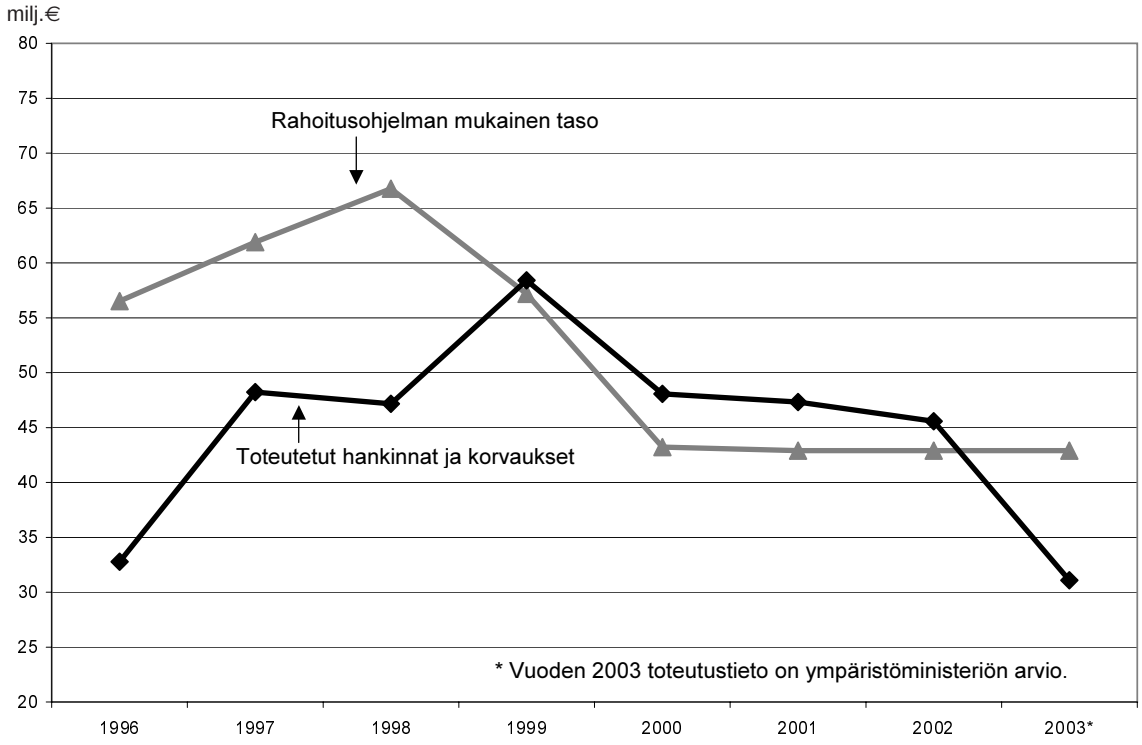
Seuraavassa tarkastellaan lähemmin luonnonsuojeluohjelmien toteuttamiseen tarkoitettua rahoitusohjelmaa, sen eri osia sekä ohjelmien toteutukseen myönnettyjen talousarviomäärärahojen käyttöä. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa hyväksytyn rahoitusohjelman kokonaisarvoksi arvioitiin v. 1996 n. 550 milj. €.

Seuraavan sivun kaaviossa verrataan rahoitusohjelmassa suunniteltuja suojeluohjelmien toteuttamisen kustannuksia toteutuneisiin kustannuksiin. Kaavio sisältää kaikki toteutuskeinot eli maanhankinnat, suojelualueista maksetut korvaukset sekä Metsähallituksen suorittamat maanvaihdot ja hankinnat. Kaaviosta nähdään, että luonnonsuojeluohjelmien toteutus jäi rahoitusohjelman kolmena ensimmäisenä vuonna selvästi suunniteltua vähäisemmäksi. Sen sijaan v. 2000—2002 suojeluohjelmia on pystytty toteuttamaan suunnitellulla rahoitustasolla. Ympäristöministeriön mukaan rahoitusohjelman ensimmäisinä vuosina tavoitteisiin ei päästy, koska toteuttamismäärärahat nousivat, mutta henkilöstöresursseja oli riittämättömästi. Samaan aikaan ympäristöhallintoa kuormitti Natura 2000 -esityksen valmistelu.

Rahoitusohjelma on toteutunut eri hankintakeinojen osalta eri tavoin. Metsähallituksen osalta suunnitelmasta oli vuoden 2002 loppuun mennessä toteutunut noin viisi kuudesosaa: Metsähallitus oli käyttänyt v. 1996—2002 vaihtomaita ja maanmyyntituloja luonnonsuojelualueiden hankintaan yhteensä n. 156 milj. €, kun rahoitusohjelmassa Metsähallitukselle asetettu kokonaistavoite oli 183 milj. €. Alueelliset ympäristökeskukset eivät sen sijaan ole pystyneet toteuttamaan luonnonsuojelualueita aivan rahoitusohjelman mukaisesti, kuten sivun 377 ylemmästä kaaviosta näkyy. Ympäristöministeriön mukaan toteutuksen jäämiseen suunnitellusta ovat vaikuttaneet mm. henkilöstöresurssien puute ja Natura 2000 -esityksen valmistelun aiheut-

Rahoitusohjelman toteutuminen v. 1996—2003

Lähteet: Ympäristöministeriö ja valtioneuvoston kanslia



tama työmäärä. Vuodelle 2003 hankintamäärärahoja vähennettiin, koska määrärahaa oli jäänyt aiempina vuosina merkittävästi käyttämättä.

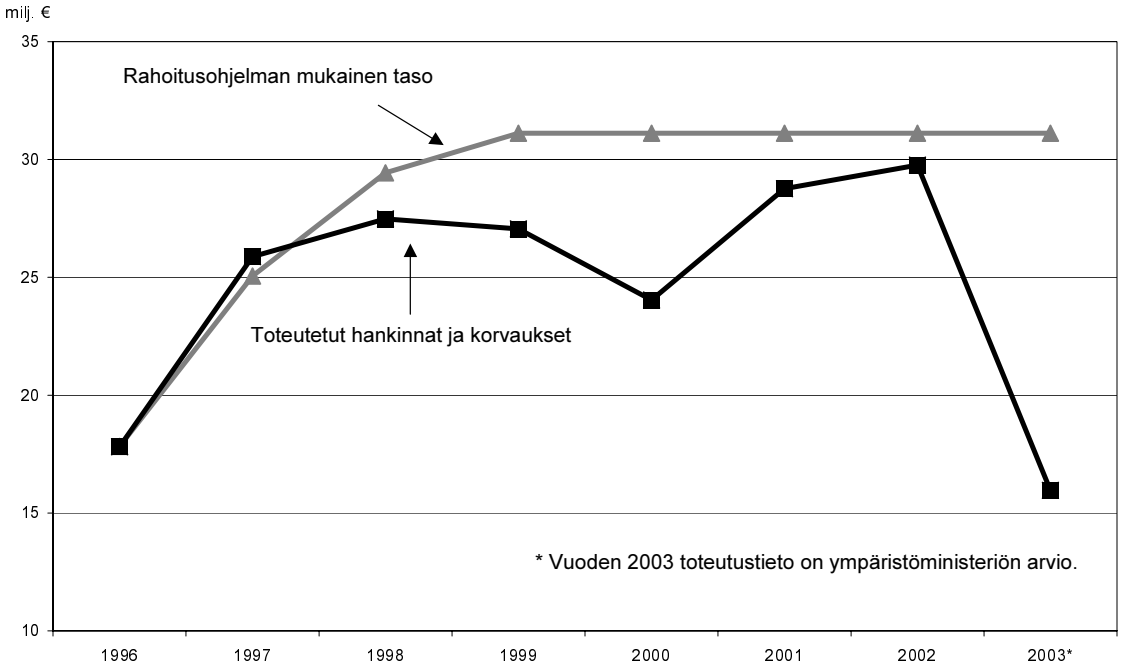
Vuoden 1996 rahoitusohjelmalla ei suoraan myönnetty ympäristöhallinnolle määrärahoja ohjelmien toteuttamiseen, vaan määrärahat on myönnetty vuosittain valtion talousarviossa. Seuraavan sivun alemmassa kaaviossa tarkastellaan vielä, missä määrin tavoitteesta jääminen johtuu ympäristökeskuksille vuosittain myönnettyjen talousarviomäärärahojen riittävyydestä. Sekä luonnonsuojelualueiden hankintaan (talousarvion momentti 35.20.87) että suojelusta maksettaviin korvauksiin (35.20.63) myönnetyt määrärahat ovat kolmivuotisia siirtomäärärahoja, mikä tarkoittaa, että vuosittain käytössä on kyseiselle vuodelle myönnetty määräraha sekä kahdelta aiemmalta vuodelta mahdollisesti siirtynyt määräraha.

Käytössä ollutta hankinta- ja korvausmäärärahaa on siirtynyt vuosittain huomattavasti seuraavalle vuodelle. Siirtynyt määräraha on ollut 12—17 milj. €, ja siirtyneen määrärahan osuus käytössä olleesta määrärahasta on ollut 32—39 %. Siirtynyt erä oli absoluuttisesti suurin v. 2002, jolloin ympäristöministeriö siirsi yhteensä 17 milj. € käytössään olleista hankinta- ja korvausmäärärahoista vuodelle 2003.

Ympäristöministeriön mukaan yksi syy siirtyneiden varojen suureen määrään on ympäristökeskusten tiivis yhteistyö Metsähallituksen kanssa: Talousarviomäärärahoja on säästynyt, koska ympäristökeskukset ovat hoitaneet myös osan Metsähallituksen varoilla tehtävistä hankinnoista. Ministeriön mukaan siirtyneitä määrärahoja selittää myös suojeluohjelmien neuvottelu- ja toteuttamistyön ennakoimattomuus. Vuosittain hallinnonalalla neuvotellaan hankinnasta tai suojelukorvauksesta n. 1 500 kiinteistön osalta. Useimmiten määrärahat sidotaan jo siinä vaiheessa, kun neuvottelutulokseen pääsy näyttää selvältä. Varojen sitomisesta niiden maksamiseen voi kuitenkin kulua jopa vuosi. Edelleen määrärahan siirtymiseen on ministeriön mukaan vaikuttanut varautuminen lunastuskorvauksiin ja hankeuusjaoista syntyviin kustannuksiin, jotka on maksettava kolmen kuukauden kuluessa toimitusten päättymisestä mutta joiden kulkua on vaikea ennakoida.

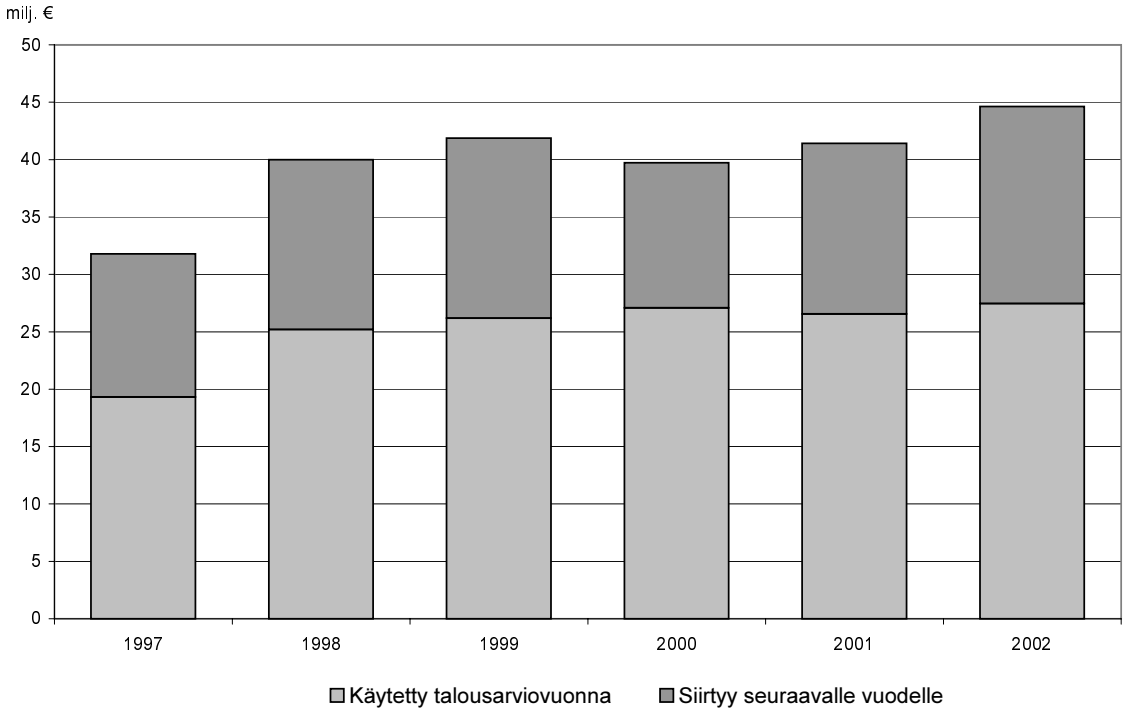
Rahoitusohjelman toteutuminen v. 1996—2003 alueellisissa ympäristökeskuksissa

Lähteet: Ympäristöministeriö ja valtioneuvoston kanslia



Suojelualueiden hankintamäärärahan, korvausmäärärahan ja aiemmilta vuosilta siirtyneen määrärahan käyttö sekä siirto seuraavalle vuodelle

Lähde: Valtion talousarviot ja tilinpäätökset v. 1997—2002



Luonnonsuojelualueiden toteutukseen osoitettujen määrärahojen käyttöä on tarkasteltu myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa Määrärahojen alueellinen jakaminen (Tarkastuskertomus 47/2003, s. 87—90). Myös tässä tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siirtyvän määrärahan suureen osuuteen. Tarkastuskertomuksen mukaan yksi syy siirtyvän määrärahan suureen osuuteen on ollut määrärahojen epätarkoituksenmukainen jakautuminen eri momenttien kesken. Joissakin ympäristökeskuksissa on ollut puutetta korvauksiin tarkoitetusta määrärahasta, kun taas hankintamäärärahaa on siirtynyt seuraaville vuosille. Ympäristökeskusten mukaan suurin syy hankintojen jäämiseen jälkeen tavoitteista ovat keskusten liian vähäiset henkilöstöresurssit. Tarkastuskertomuksessa esitetty ympäristöministeriön näkemys taas on se, että henkilöstöresurssit luonnonsuojelualueiden hankintaan tulisi ensisijaisesti löytää ympäristökeskusten sisäisin järjestelyin ja töitä uudelleen järjestämällä.

Luonnonsuojelualueiden hoito

Luonnonsuojelualueiden hankintaa voidaan pitää investointina, jolla luodaan perusmahdollisuus luontoarvojen säilymiselle kyseisillä alueilla. Vaikka luonnonsuojelun tavoitteena onkin luonnon prosessien jatkuminen, tulee luonnonsuojelualueita kuitenkin hoitaa ja ylläpitää. Hoidolla ja ylläpidolla tarkoitetaan tässä kaikkia niitä toimia, joilla luonnonsuojeluun varatun alueen luontoarvoja pyritään säilyttämään tai parantamaan. Luontoarvojen säilymisen lisäksi hoidolla tavoitellaan virkistyskäyttömahdollisuuksien luomista alueille. Hoitoon sisältyy luonnonsuojelualueiden maastomerkintä, hoito- ja kunnossapitosuunnitelmien teko, luonnonsuojelualueen maankäytön ohjaus, varsinaiset aktiiviset luonnon hoitotoimet, kuten metsärakenteen muuttaminen, metsän poltto tai soiden ennallistaminen sekä rakennusten ja teiden korjaus ja kunnossapito ja opastustoiminta.

Valtion mailla olevien luonnonsuojelualueiden hoidosta vastaa Metsähallitus, jota ympäristöministeriö ohjaa. Yksityismailla sijaitsevien luonnonsuojelualueiden hoito on taas alueellisten ympäristökeskusten vastuulla. Metsähallituksen hoidossa oli vuoden 2002 lopussa n. 3,6 milj. ha suojelu-, erämaa-, retkeily- ym. erityiskohteita sekä 2,7 milj. ha Metsähallituksen hallinnassa olevia valtion yleisiä vesialueita. Metsähallituksen suorittaman luonnonsuojelualueiden hoidon ja ylläpidon sekä virkistyskäytön edistämisen kustannukset olivat v. 2002 yhteensä n. 30 milj. €. Rahoituksesta 83 % tuli valtion budjetista: ympäristöministeriön pääluokasta 49 %, maa- ja metsätalousministeriön 16 % ja työministeriön pääluokasta 18 %. Loppurahoitus (17 %) tuli useasta lähteestä, joista tärkein oli Euroopan unioni. Varsinaisiin luonnonsuojelutehtäviin myönnettiin vuoden 2003 valtion talousarviossa 17,9 milj. € ympäristöministeriön pääluokan momentille 35.20.22, Luonnonsuojelualueiden hoito ja kunnossapito.

Valtiontilintarkastajille antamissaan selvityksissä sekä ympäristöministeriö että Metsähallitus katsoivat, että luonnonsuojelualueiden hoidolle asetetut tulostavoitteet on saavutettu hyvin. Myös osa ympäristökeskuksista katsoi saavuttaneensa asetetut tulostavoitteet. Samalla kuitenkin lausunnonantajien yleinen näkemys oli, että hoidolle asetetut tavoitteet ovat varsin vaatimattomia ja toteutunut hoito on liian vähäistä ottaen huomioon alueiden luontoarvojen pitkäaikainen säilyminen.

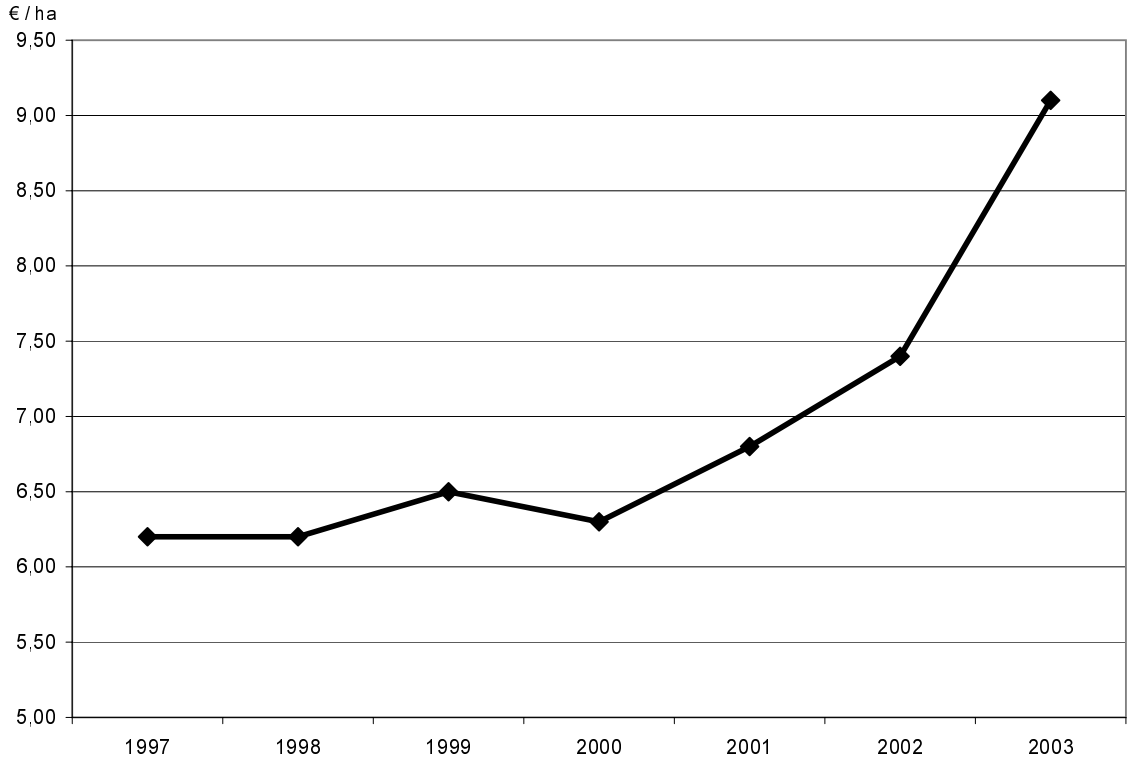
Hoidon ja kunnossapidon tarve tulee selvästi esiin mm. ympäristöministeriön asettaman ennallistamistyöryhmän mietinnössä (Ennallistaminen suojelualueilla. Ennallistamistyöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 618/2003). Työryhmän mukaan esim. metsien ennallistamisen tarvetta on suojelualueilla n. 39 000 ha, kun vuoden 2002 loppuun mennessä oli ennallistettu n. 1 300 ha. Soiden osalta ennallistamistarvetta katsottiin olevan suojelualueilla n. 20 000 ha. Vuoden 2002 loppuun soita oli ennallistettu n. 7 200 ha. Suomen ympäristökeskuksen mukaan suurimpia hoidon ja ylläpidon haasteita on ns. perinnebiotoopeista huolehtiminen. Perinnebiotooppeja, esim. niittyjä, hakamaita ja metsälaitumia, on jäljellä n. 20 000 ha, ja niissä elää 28 % maamme uhanalaisista lajeista. Kuitenkin vain noin puolet tästä alasta on jonkinlaisen hoidon kohteena, vaikka perinnebiotooppien säilymiselle olennaista olisi nimenomaan hoidon jatkuvuus. Perinnebiotooppien hoitoa on pyritty toteuttamaan vuodesta 1995 lähtien EU:n rahoittaman maatalouden ympäristöohjelman mukaisella ympäristötuella.

Ympäristöministeriön mukaan suojelualueiden hoidon ja kunnossapidon määräraha oli v. 1997—2000 selvästi alle tarpeen ja esim. Etelä-Suomen suojelualueiden kunnossapidossa on jääty jälkeen tavoitteista. Määräraha on kahtena viime vuonna jonkin verran noussut, mikä johtuu erityisesti valtioneuvoston vahvistamasta Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelmasta (METSO) ja siihen v. 2003 liittyvästä korotuksesta. Tämä ilmenee seuraavasta kaaviosta.

Ministeriön näkemyksen mukaan suojelualueiden hoidon ja ennallistamisen määrärahat eivät vieläkään ole tarpeeseen nähden riittäviä erityisesti

Luonnonsuojelualueiden hoito- ja kunnossapitomäärärahojen suhde suojelualueiden pinta-alaan v. 1997—2003

Lähde: Ympäristöministeriö



niiden luontotyyppien osalta, jotka vaativat aktiivisia ja jatkuvia hoitotoimia. Myöskään Metsähallituksen mielestä luonnonsuojelualueita ei pystytä pitämään riittävässä kunnossa nykyisellä valtion talousarviosta saatavalla perusrahoituksella: ongelmia on sekä luonnonsuojelualueiden investointiettä ylläpitorahoituksessa. Resurssien riittämättömyyttä kärjistää se, että Metsähallitukselle on valtion kiinteistöhallinnon rationalisoinnin yhteydessä siirretty kansallisesti arvokasta rakennuskantaa, mutta rahoitusta tämän kulttuuriperinnön kunnostamiseen ja hoitoon ei ole osoitettu.

Yksityismaiden suojelualueiden osalta tilanne on valtionmaita huonompi. Ympäristöministeriön mukaan yksityismaiden luonnonsuojelualueiden hoidon määrärahat ovat ylipäänsä olleet vähäiset, ja suurin osa varoista on käytetty alueiden merkintäkustannuksiin. Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen v. 2002 tekemän hoito- ja merkintäraportin mukaan 75 % yksityismaiden luonnonsuojelualueista oli puutteellisesti merkittyjä, eikä varsinaisia hoitosuunnitelmia ja hoitotoimenpiteitä voitu aloittaa lainkaan määrärahojen niukkuuden vuoksi.

Hoidon ja kunnossapidon puutteet merkitsevät luontoarvojen heikkenemistä. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen arvion mukaan luonnonsuojelualueiden luontoarvojen säilymisen kannalta tarpeellisista hoito- ja kunnossapitotoimista voidaan toteuttaa nykyisin vain n. 5 %, ja hoidon puutteiden vuoksi luontoarvoja menetetään erityisesti merenrantaniityillä, lintuvesillä ja perinneympäristöissä. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen mukaan nykyinen hoidon ja kunnossapidon taso ei takaa alueiden luontoarvojen säilymistä, sillä nykyisillä määrärahoilla pystytään kattamaan vain pieni osa hoitoa tarvitsevista kohteista.

Resurssien puutteen lisäksi luonnonsuojelualueiden hoitoa ja kunnossapitoa vaikeuttavat myös tiedon puute ja koordinoimattomuus. Metsähallituksen mukaan suojelualueiden luontotyyppitiedot ovat vanhentuneita ja luonnonsuojelun tarpeisiin puutteellisia. Alueellisten ympäristökeskusten

mukaan luonnonsuojelualueiden hoito ja kunnossapito on ollut kaiken kaikkiaan lyhytjännitteistä ja suunnittelematonta. Priorisointia ja hoitotoimien koordinointia onkin toteutettu lähinnä erilaisten projektien ja hankkeiden yhteydessä, esim. ympäristökeskusten, työvoimahallinnon ja kuntien rahoittamilla ympäristönhoidon työllisyystöillä sekä EU:n Life-rahaston tukemien hankkeiden yhteydessä. Projektien käyttö hoitotoimissa koskee myös valtionmaista huolehtivaa Metsähallitusta. Sen luonnonsuojelun tulosalueen kokonaisrahoituksesta oli v. 2002 erilaisen hankerahoituksen osuus 25 %.

Luontotyyppien suojelu

Luonnonsuojelualueiden perustamisen ja hoidon lisäksi luonnonsuojelua toteutetaan suojelemalla luontotyyppejä. Suojeltavat luontotyypit on lueteltu luonnonsuojelulain 29 §:ssä ja niitä ovat esim. pähkinäpensaslehdot, tervaleppäkorvet, luonnontilaiset hiekkarannat, merenrantaniityt ja vähäpuustoiset hiekkadyynit. Luonnonsuojelulain mukaan suojeltavien luontotyyppien luonnontilaisia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyypin ominaispiirteiden säilyminen alueella vaarantuu.

Luonnonsuojelulaissa mainittujen luontotyyppien suojelua edeltää luontotyyppien etsiminen. Luontotyypin lainvoimainen suojelu alkaa vasta, kun alueellinen ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojeltavan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Mikäli suojelusta aiheutuu maanomistajalle merkityksellistä haittaa, valtio on velvollinen maksamaan maanomistajalle täyden korvauksen.

Luontotyyppien suojelu otettiin v. 1997 voimaan tulleeseen luonnonsuojelulakiin uutena luonnon suojelun keinona, ja luontotyyppien kartoitusta ja suojelua onkin toteutettu systemaattisesti vasta vuodesta 1998 alkaen. Työ on edennyt siten, että Suomen ympäristökeskus on ohjannut ja koordinoinut alueellisia ympäristökeskuksia, jotka ovat kartoittaneet omien alueidensa luontotyyppejä. Suomen ympäristökeskus on myös tarkentanut luontotyyppien ominaispiirteitä ja laatinut niiden inventointiohjeen.

Alueellisten ympäristökeskusten kartoituksissa löytyi v. 1998—2002 koko maassa yhteensä n. 820 luonnonsuojelulain tarkoittamaa arvokasta luontokohdetta, joista suurin osa sijaitsee yksityismailla. Etelä- ja Keski-Suomen kartoituksissa on keskitytty erityisesti metsäisiin luontotyyppeihin, Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa on lisäksi kartoitettu merenrantojen luontotyyppejä kuten hiekkarantoja, dyynejä ja merenrantaniittyjä. Ympäristökeskusten lisäksi myös eräät kunnat ovat inventoineet omia alueitaan.

Ympäristöministeriön mukaan luontotyyppien kartoitus on edennyt varsin hyvin ja tavoitteiden mukaisesti, kun otetaan huomioon käytettävissä olleet voimavarat. Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset poikkeavat jossain määrin ministeriön näkemyksestä. Esimerkiksi Lounais-Suomen ympäristökeskus arvioi pelkästään metsäisten luontotyyppien kartoituksen vievän nykyvauhdilla 5—10 vuotta, joten Lounais-Suomessa ei saavuteta Suomen ympäristökeskuksen asettamaa tavoitetta kartoitusten suorittamiseksi vuoteen 2007 mennessä. Pääasiallinen syy on kartoitukseen käytettävissä olevan henkilöstön vähyys sekä kartoituksiin tarkoitetun erillismäärärahan pienuus.

Kartoituksen jälkeen ympäristökeskus rajaa kohteen ja antaa tästä maanomistajalla päätöksen. Rajausten ja päätösten tekeminen on ollut kuitenkin hidasta: Toukokuussa 2003 ympäristökeskukset olivat tehneet kartoitetuista 820 luontotyypistä vain 292 rajauspäätöstä. Suojelun piirissä oli siis vain 35 % löydetyistä suojeltavista luontotyypeistä. Ympäristökeskusten antamissa lausunnoissa rajauspäätösten lykkääntymisen suurimpana esteenä mainittiin henkilöstöpula. Luontotyyppien kartoituksia varten on pystytty käyttämään pienillä erityismäärärahoilla palkattua lyhytaikaista työvoimaa, mutta viranomaispäätöksinä tehtäviin rajauksiin ei lyhytaikaisia sijaisia ole voitu käyttää.

Rajauspäätösten määrä vaihtelee erittäin paljon ympäristökeskusten välillä. Tehdyistä vajaasta 300 rajauksesta Uudenmaan ympäristökeskus on tehnyt n. 40 %. Kolmestatoista ympäristökeskuksesta seitsemän oli antanut alle 10 rajauspäätöstä ja kolme ympäristökeskusta ei ollut vielä toukokuuhun 2003 mennessä rajannut yhtään luontotyyppiä. Tätä selvitystä varten ei ole voitu riittävän tarkasti todentaa, minkälaisia uhkia suojelupäätösten lykkääntyminen merkitsee kartoitetuille luontotyypeille. Selvitystä varten annetuissa lausunnoissa ja haastatteluissa uhkina tuotiin esiin mm. arvokkaiden luontokohteiden, kuten jalopuumetsiköiden, sijainti kaava-alueilla, joissa niitä suojelemattomana uhkaa kaupunkirakentaminen. Yksi lausunnon antaneista ympäristökeskuksista kuvasi nykyistä kartoitus- ja rajauspäätöstilannetta luonnonsuojelulain lähtökohdasta kestämättömäksi.

Luontotyyppien suojelun onnistuminen riippuu kartoitusten ja suojelupäätösten lisäksi siitä, missä määrin luontotyypin ominaisuudet pystytään hoidon ja kunnossapidon avulla säilyttämään suojelupäätöksen jälkeen. Tällöin uhkana ei välttämättä enää ole ihmisen toiminta vaan luonnon omat

ekologiset prosessit. Ympäristökeskusten lausunnoissa hoitotoimia edellyttävinä luontotyyppeinä mainittiin erityisesti jalopuumetsiköt, katajakedot sekä merenrantaniityt. Niiden luontoarvot tulevat kärsimään, ellei jatkuvaa hoitoa järjestetä. Hoidon järjestämisen kannalta ongelmana kuitenkin on, että luonnonsuojelulaissa ei ole määritelty, miten yksityisillä mailla sijaitsevien luontotyyppien hoito toteutetaan. Vaikka yksityisellä alueella sijaitseva arvokas luontotyyppi on rajattu ja suojeltu, suojelun vaatimaa ylläpitoa ei siis välttämättä voida järjestää. Toinen hoidon toteuttamiseen liittyvä ongelma on se, että yksityisillä mailla sijaitsevien luontotyyppien hoidolle ei ole järjestetty rahoitusta. Ympäristökeskusten toimintamenomäärärahat eivät ole riittäneet edes luontotyyppien rajaukseen, ja luontotyyppien hoitoon resursseja ei ole käytännössä lainkaan.

Luontotyyppien kartoituksiin liittyy jo vuosia jatkunut erimielisyys metsäkeskusten suorittamien kartoitusten julkisuudesta. Ympäristökeskusten luontotyyppien kartoituksia olisi voitu huomattavasti nopeuttaa, jos keskukset olisivat saaneet käyttöönsä ne tiedot, jotka metsäkeskukset ovat saaneet kartoittaessaan metsälain 10 §:n mukaisia metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Metsälain tarkoittamat arvokkaat elinympäristöt saattavat olla samaan aikaan luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisia suojeltavia luontotyyppejä tai sitten tällaiset luontotyypit saattavat esiintyä lomittain tai sisäkkäin. Metsäkeskukset ovat keränneet tietoja valtion talousarviossa erikseen myönnetyn määrärahan turvin, mutta ne ovat ympäristökeskusten pyynnöistä huolimatta kieltäytyneet antamasta tietoja vedoten tietojen salaisuuteen.

Erimielisyyttä tietojen luovuttamisesta on yritetty ratkoa jo vuosia. Valtiontalouden tarkastusvirasto teki v. 1999 maa- ja metsätalousministeriölle aloitteen tietojen luovuttamisesta (Luonnon monimuotoisuustietoihin liittyvä viranomaisyhteistyö metsä- ja ympäristökeskusten välillä. Valtiontalouden tarkastusviraston aloite 18.2.1999. 390/61/99). Vuonna 2000 ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö pohtivat tietojen luovuttamista työryhmässä, joka suosittelikin metsäkeskuksille tietojen luovuttamista niitä pyydettäessä (Metsäkeskusten ja ympäristökeskusten välistä tietojenvaihtoa koskeva selvitys. Maa- ja metsätalousministeriö julkaisematon muistio 25.2.2000). Vuonna 2001 maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin työryhmän kannasta poiketen lähetti metsäkeskuksille ohjeen, jonka mukaan erityisen tärkeiden elinympäristöjen ja muiden arvokkaiden luontokohteiden yksityiskohtaiset kartoitustiedot eivät asiakirjoina edes kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, joten metsäkeskukset voivat itse harkita, annetaanko tietoja vai ei. Lisäksi ministeriö suositti, että metsäkeskukset eivät luovuta yksityiskohtaisia kartoitustietoja ilman erityistä perustetta. (Metsäkeskuksen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus. Liitemuistio maa- ja metsätalousministeriön kirjeeseen metsäkeskuksille 19.9.2001).

Tietojen luovuttamista on käsitellyt myös valtioneuvoston oikeuskansleri. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus kanteli v. 2001 oikeuskanslerille Pohjois-Karjalan metsäkeskuksen kieltäydyttyä luovuttamasta ympäristökeskukselle tietoja erityisen tärkeistä elinympäristöistä, joita ympäristökeskus piti julkisuuslain mukaisesti julkisina asiakirjoina. Oikeuskansleri antoi kesäkuussa 2003 asiasta päätöksensä (Dnro 20/21/01), jonka mukaan metsäkeskuksen toiminta ei ole yksiselitteisesti julkisuuslain vastaista, joskin päinvastaistakin tulkintaa voidaan puoltaa. Oikeuskansleri myös totesi, että julkisuuslain tulkinnan oikeellisuuden ratkaisee yksittäistapauksessa tuomioistuin. Tällä hetkellä kannetta tuomioistuimessa ei kuitenkaan ole vireillä. Oikeuskansleri myös suositti oikeusministeriölle, että julkisuuslainsäädäntöä uudistettaessa harkittaisiin keinoja poistaa esteitä asiallisilta tietopyynnöiltä samalla, kun pyritään noudattamaan salassapitosäännöksiä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Vuonna 1996 hyväksytyn luonnonsuojeluohjelmien rahoitusohjelman tavoitteena oli suojeluohjelmien toteuttaminen vuoteen 2007 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen näyttää vaikealta, sillä hankittavia alueita on vielä paljon jäljellä. Eniten toteuttamattomia alueita on lintuvesien, rantojen ja soiden suojeluohjelmissa. Ohjelmien toteutumattomuus johtuu pääosin siitä, että ympäristöhallinnossa on jo vuosia osoitettu liian vähän henkilöstöä toteuttamaan suojelualueiden hankintaan ja suojelukorvauksiin liittyviä neuvotteluja. Määrära-

hoja suojelualueiden hankintaan ja suojelukorvauksiin on ollut riittävästi, sillä määrärahoista on jäänyt joka vuosi käyttämättä noin kolmannes. Valtiontilintarkastajat katsovat, että ympäristöhallinnossa voimavarojen jako henkilöstöresurssien ja suojelualueiden toteuttamiseen varattujen resurssien välillä on ollut epätasapainoista.

Vuonna 1997 voimaantulleen luonnonsuojelulain yhtenä tavoitteena oli maanomistajien oikeusturvan parantaminen säätämällä maanomistajalle oikeus vaatia valtiota lunastamaan luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueensa määräajassa. Tämä ei kuitenkaan koske vanhoja suojeluohjelmia kuten lintuvesien tai rantojen suojeluohjelmia. Kansalaisten tasapuolisen kohtelun ja maanomistajien oikeusturvan kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että yli 20 vuotta vanhoja suojeluohjelmia ei ole toteutettu. Luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen ja suojelualueiden perustaminen on tarpeellista myös alueiden pysyvän hoidon järjestämisen ja luontoarvojen säilymisen vuoksi. Vaikka esim. lintuvesien suojelua voidaan toteuttaa myös vesilain kautta, ei vesilain suoja ole suojelutavoitteiden kannalta kuitenkaan aina riittävä. Valtiontilintarkastajat katsovat, että ympäristöhallinnon on tavoitteeseen pääsemiseksi tehostettava ohjelmien toteuttamista rahoitusohjelman viimeisten vuosien aikana. Se, että valtio hoitaa sitoumuksensa ja lupauksensa maanomistajia kohtaan, on tärkeätä myös tulevien luonnonsuojeluhankkeiden onnistuneen toteutuksen kannalta.

Luonnonsuojelualueiden hoitoon on osoitettu varsin niukasti voimavaroja. Hoitoon varattujen määrärahojen vähyys johtaa alueiden merkinnän, kunnossapidon ja ennallistamisen puutteisiin sekä luontoarvojen menettämiseen ja virkistysarvojen heikkenemiseen. Erityisen riittämätöntä hoito on ollut yksityismailla sijaitsevilla luonnonsuojelualueilla. Myöskään luontotyyppien suojeluun kuuluvia rajauksia ei ole pystytty tekemään tarpeeksi. Valtiontilintarkastajat katsovat, että luonnonsuojelualueiden hoitoon kohdennettujen voimavarojen tulee olla tasapainossa aluehankintojen kanssa siten, että hankittujen alueiden luontoarvoja voidaan myös ylläpitää asianmukaisesti.

Suojeltavat luontotyypit olisi voitu kartoittaa nopeammin, jos metsäkeskusten keräämät tiedot arvokkaista metsäkohteista olisivat olleet ympäristökeskusten käytettävissä. Vaikka kyseiset asiakirjat eivät kuuluisi julkisuuslainsäädännön soveltamisalaan, tulee niiden käyttöä ja luovutusta harkittaessa ennen kaikkea ottaa huomioon valtiontalouden ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuuden näkökulmat. Koska metsäkeskukset ovat kartoittaneet ainakin osan luonnonsuojelulailla suojeltavista luontotyyppikohteista, ja koska ympäristökeskukset joutuvat joka tapauksessa hankkimaan vastaavat tiedot, on epätarkoituksenmukaista tehdä samaa työtä valtion varoin kahteen kertaan. Valtiontilintarkastajat painottavat, että maa- ja metsätalousministeriön tulee ohjata metsäkeskuksia tehokkaampaan yhteistyöhön ympäristökeskusten kanssa.

Tyhjät aravavuokra-asunnot

Valtiontilintarkastajat ovat tarkastelleet tyhjien aravavuokra-asuntojen määrää ja vaikutuksia eri tahoihin sekä valtion toimenpiteitä tyhjistä aravavuokra-asunnoista aiheutuneiden ongelmien vähentämiseksi. Ongelman julkistaloudellinen merkitys on suuri, ongelma viime vuosina pahentunut ja sen on arvioitu edelleen pahenevan. Ympäristöministeriö on viime vuosina pyrkinyt lieventämään tyhjien aravavuokra-asuntojen aiheuttamia ongelmia erilaisin toimenpitein, joiden onnistumista on perusteltua arvioida. Selvityksen tavoitteena on koota ja välittää eduskunnalle tietoa siitä, minkälaisia ongelmia tyhjistä aravavuokra-asunnoista aiheutuu valtiolle, kunnille, vuokrataloyhtiöille ja asukkaille. Tavoitteena on myös tuottaa tietoa siitä, miten hyvin ympäristöministeriö, Valtion asuntorahasto ja Valtiokonttori ovat onnistuneet torjumaan tyhjistä asunnoista aiheutuvia ongelmia, ja siitä, mihin toimenpiteisiin valtion tulisi jatkossa ryhtyä ongelmien lieventämiseksi.

Selvityksen lähteinä on käytetty ympäristöministeriön ja Valtion asuntorahaston virallisasiakirjoja, aiheeseen liittyviä tutkimuksia ja asiantuntijahaastatteluita. Lisäksi valtiontilintarkastajat pyysivät aiheesta lausunnon seuraavilta tahoilta: ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto, Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA ry. sekä Forssan, Kemijärven, Outokummun ja Äänekosken kaupunki. Tyhjien asuntojen ongelmaa käsiteltiin myös valtiontilintarkastajain valvontakäynnillä Valtion asuntorahastoon 18.2.2003.

Aravalainajärjestelmä

Valtion asumiseen kohdistama kokonaistuki oli v. 2002 n. 1,6 mrd. €. Tästä summasta n. 890 milj. € (56 %) käytettiin asumistukiin: yleiseen asumistu-

keen, eläkkeensaajien asumistukeen ja opiskelijoiden asumistukeen. Asuntolainojen korkojen verovähennystukeen käytettiin n. 440 milj. € (27 %) ja erilaisiin tuotantotukiin, pääosin korkotukeen n. 270 milj. € (17 %) (Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta 2003). Aravalainat ovat yksi valtion tuotantotuen muoto.

Aravalainat myöntää Valtion asuntorahasto. Lainoja myönnetään vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen. Lainansaajia voivat olla kunnat, muut julkisyhteisöt, vakuutustoimintaa harjoittavat yhteisöt tai asuntorahaston nimeämät yleishyödylliset yhteisöt. Lainansaajaryhmistä suurin on kunnat. Niiden omistuksessa on lähes 60 % aravavuokra-asunnoista. Aravavuokra-asuntoja on käytettävä vuokra-asuntoina, ja niiden asukkaat valitaan sosiaalisin perustein. Aravalainoituksen tarkoituksena on pitää rakennettavat asunnot pysyvästi vuokrakäytössä, minkä vuoksi asuntojen luovutusta on rajoitettu. Tavoitteena on myös vuokrien edullisuus, ja sen takia laissa on säädetty rajoituksia vuokran määritykselle.

Aravalainoja myöntävän Valtion asuntorahaston toimintaa ohjaavat eduskunta, valtioneuvosto ja ympäristöministeriö. (Tässä aravalainalla tarkoitetaan vain ns. talokohtaista aravalainaa. Yksityishenkilöiden ns. henkilökohtaiset aravalainat myöntää ja perii kunta.) Eduskunta päättää vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä tuen myöntämisen määrästä ja painotuksista, ja valtioneuvosto vahvistaa käyttösuunnitelmassa perusteet lainojen myöntämiselle. Ympäristöministeriö tulosohjaa asuntorahastoa asettaen tälle tavoitteita tulossopimuksessa. Asuntorahaston tehtävänä on vastata aravalainoituksen toimeenpanosta, mm. lainojen hakumenettelyistä, hakemusten käsittelystä, lainoituspäätöksistä sekä rakennuskustannusten ja rakentamisen laadun valvonnasta. Asuntorahasto myös ohjaa kuntien suorittamaa asukasvalintaa ja vuokrien valvontaa. Aravalainojen varsinaisen rahaliikenteen hoitaa Valtiokonttori, joka maksaa ja perii asuntorahaston myöntämät lainat. Kuntien tehtävänä on valvoa vuokrayhtiöiden asukasvalintaa ja vuokranmääritystä sekä valita kohteet, joihin aravalainaa voidaan myöntää. Aravalain mukaan asuntorahasto voi myöntää lainaa vain kunnan valitsemille kohteille. Asuntorahasto pyytääkin vuosittain kunnilta tietoja lainoitettavista kohteista ja kunnan asuntomarkkinatilanteesta.

Aravavuokra-asuntoja oli vuoden 1999 lopussa n. 380 000 (Asuntorahasto 2000). Suurin omistajaryhmä on kunnat. Ne omistavat vuokrataloyhtiöidensä kautta lähes 60 % aravavuokra-asunnoista. Toiseksi suurin omistajaryhmä on suuret yleishyödylliset yhteisöt: VVO, Tarveasunnot, SATO ja YH-asunnot. Muita omistajia ovat esim. opiskelija-asuntoyhteisöt, vanhusten asuntoyhteisöt ja vakuutusyhtiöt. Vuosina 1998—2002 asuntorahaston myöntämillä arava- ja korkotukilainoilla aloitettiin vuosittain keskimäärin 11 400 asunnon rakentaminen. Lainoitusta on kohdennettu erityisesti kasvukeskuksiin kuten pääkaupunkiseudulle ja sen kehyskunnille sekä Oulun, Tampereen, Jyväskylän, Turun ja Kuopion seuduille.

Asuntorahaston tilinpäätöksen mukaan talokohtaisten aravalainojen lainakanta oli vuoden 2002 lopussa 8,0 mrd. €. Lainananto oli v. 2002 selvästi ennakoitua vähäisempää, kun taas aravalainoja maksettiin takaisin selvästi oletettua enemmän. Asuntorahastolla olikin vuoden 2002 lopussa kassavaroja 779 milj. €. Käytännössä kassavarat ovat Valtiokonttorissa, joka hoitaa varoja osana valtion muuta kassanhallintaa. Asuntorahastolle ei makseta rahoista korkoa, joten varoista syntyvä korkotuotto hyödyttää valtion talousarviotaloutta.

Eduskunta on toistuvasti edellyttänyt hallitukselta toimia aravalainojen lainaehtojen muuttamiseksi vastaamaan paremmin rahamarkkinoiden muutoksia (esim. eduskunnan lausumat hallituksen esityksistä 100/2002 vp, 199/2002 vp ja 115/2002 vp). Valtioneuvosto päättikin helmikuussa 2003 aravalainajärjestelmän muutoksesta: Aravalainan ensimmäistä vuosimaksua alennettiin hieman, vuosimaksun vuosittaista korotusta pienennettiin ja lainakorkoa alennettiin. Muutoksilla pyritään vähentämään vuokrien korotuspaineita sekä nopeuttamaan aravalainojen lyhennyksiä. Vanhojen lainojen koroille määriteltiin myös korkokatto, joka inflaation kiihtyessä pitää koron kohtuullisena. Uusien, 1.3.2003 jälkeen myönnettyjen lainojen korko määräytyy markkinaehtoisesti siten, että viitekorkona käytetään valtion 10 vuoden obligaatiolainauksen kolmen vuoden keskiarvokorkoa (maaliskuussa 2003 n. 5 %). Uusilla lainoilla on 3,4 %:n perusomavastuukorko, jonka lainanottaja aina maksaa ja jonka ylittävää osaa valtio tukee. Tuki vähenee vuosittain. Uusilla lainoilla on myös 6,0 %:n korkokatto.

Aravalainojen ehtojen uudistamista jatkettiin syyskuussa 2003. Valtioneuvoston asetuksella vuosimaksuaravalainojen korkoa alennettiin ja vuosimaksun nousuvauhtia rajattiin siten, ettei se ylitä inflaatiota. Aravalainojen korot alenevat 1.3.2004 lukien siten, että v. 1990 ja 1991 myönnetyissä lainoissa korko on 2,0 % ja uudemmissa lainoissa 2,45 %. Ns. vanhojen kiinteäehtoisten aravalainojen korko on kuitenkin yhä 5,5 % eli selvästi korkeampi kuin luottolaitosten yleisesti myöntämi-

en asuntolainojen korot. Kiinteäehtoiset aravalainat on myönnetty ennen vuosimaksujärjestelmän käyttöönottoa v. 1990.

Tyhjien asuntojen määrä

Vuonna 2000 Suomen asuntokanta oli 2 512 442 asuntoa. (Mukkala: Tyhjät asunnot Suomessa, PTT:n työpapereita 51/2002). Asuntokanta voidaan jakaa vakinaisesti asuttuihin ja vailla vakinaisia asukkaita oleviin asuntoihin. Vailla vakinaista asukkaita olevia — joko tyhjiä tai tilapäisesti asuttuja asuntoja — kutsutaan asuntovaraumaksi.

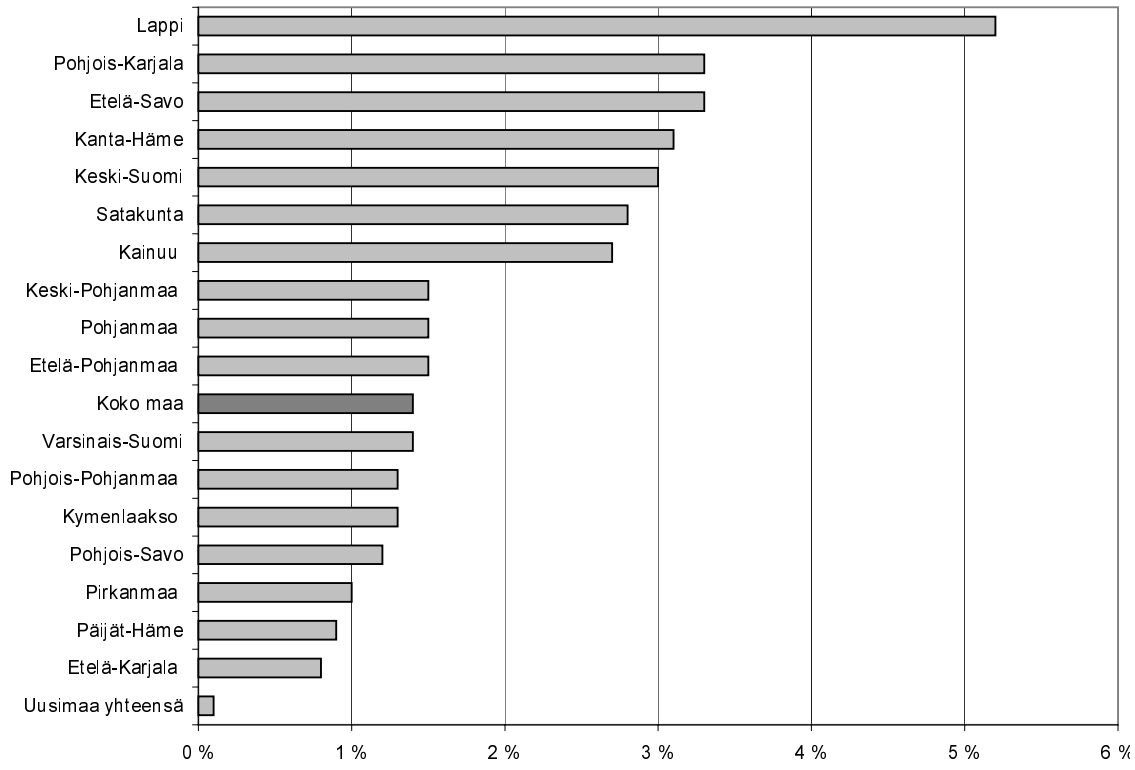
Suomen asuntokannasta oli v. 2000 vakinaisesti asuttuja asuntoja 91 % (2 295 017) ja asuntovaraumaan kuuluvia asuntoja 9 % (217 425). Asuntovaraumaan kuuluvien asuntojen pinta-alaosuus kaikista asunnoista oli 6,6 %, eli asuntovaraumaan kuuluvat asunnot ovat keskimäärin pienempiä kuin vakituisesti asutut. Toimivat asuntomarkkinat edellyttävät tietyn suuruista asuntovaraumaa, sillä ilman tyhjiä asuntoja ihmisten muuttaminen vaikeutuisi. Tutkijoiden esittämien arvioiden mukaan asuntovarauman ns. luonnollinen taso on n. 4—5 %. Tämän ei vielä pitäisi aiheuttaa asuntopääoman vajaakäytön tai asuinalueiden rappeutumisen kaltaisia ongelmia (PTT 2002).

Asuntovarauma on 20 viime vuoden aikana muuttunut eri paikkakunnilla eri tavoin. Helsingin seudulla asuntovaraumaan kuuluvien asuntojen pinta-alaosuus koko asuntokannasta on ollut 4—6 %, ja v. 2000 se oli 4,6 %. Maaseutumaisilla alueilla asuntovarauman pinta-alaosuus oli vielä v. 1980 n. 5 %, mutta varauma lisääntyi erityisesti 1990-luvun jälkipuoliskolla ja oli v. 2000 jo 8,6 %. Asuntovarauma on kasvanut myös keskisuurilla ja pienillä kaupunkialueilla, joissa asuntovarauman pinta-alaosuus oli 7,2 % v. 2000. (PTT 2002).

Asuntovaraumaan kuuluvista asunnoista vain osa on aravavuokra-asuntoja. Asuntorahaston kunnille tekemän kyselyn mukaan vuoden 2002 marraskuussa oli aravavuokra-asunnoista ollut yli 2 kk tyhjillään 1,4 % (4 875 asuntoa) ja yli 6 kk tyhjillään

Tyhjien aravavuokra-asuntojen osuus aravakannasta maakunnittain v. 2002

Lähde: Valtion asuntorahasto



0,7 %. Väestörekisterikeskuksen rakennus- ja huoneistotietoihin pohjautuvien tilastojen perusteella yli 2 kk tyhjillään olevien aravavuokra-asuntojen määrä saattaisi kuitenkin olla jopa 7 000—8 000 eli n. 2 % koko aravavuokra-asuntokannasta (Pidot-työryhmän raportti, Ympäristöministeriö 2001).

Riippumatta arviointiperusteesta tyhjien aravavuokra-asuntojen osuus aravakannasta on pienempi kuin kaikkien tyhjien asuntojen osuus koko asuntokannasta. Aravavuokra-asuntojen osalta huolestuttavaa on kuitenkin se, että tyhjien aravaasuntojen määrä näyttää kasvavan ja ongelmat näyttävät kasautuvan tietyille seuduille. Asuntorahaston tilastojen mukaan vuoden 2002 lopulla tyhjiä aravavuokra-asuntoja oli suhteellisesti eniten Lapissa (5,2 %), Pohjois-Karjalassa (3,3 %), Etelä-Savossa (3,3 %), Kanta-Hämeessä (3,1 %), Keski-Suomessa (3,0 %), Satakunnassa (2,8 %) ja Kainuussa (2,7 %), kuten edellisen sivun kaaviosta ilmenee. Lapissa oli myös lukumääräisesti eniten tyhjiä aravavuokra-asuntoja, yhteensä 755.

Vaikka useimmissa maakunnissa tyhjien aravavuokra-asuntojen ongelma näyttää vielä kohtuulliselta, ongelman kasautuminen näkyy selvästi tarkastelemalla yksittäisiä kuntia. Suhteellisesti eniten tyhjiä asuntoja oli vuoden 2002 lopulla Kivijärvellä (31 %), Taivassalossa (27 %), Pellossa (25 %), Äänekoskella (19 %) ja Ristijärvellä (18 %). Lukumääräisesti eniten tyhjiä asuntoja oli Äänekoskella (217), Kemissä (187), Forssassa (184), Kemijärvellä (175) ja Savonlinnassa (111). Ongelma on suurin Itä- ja Pohjois-Suomessa, mutta tyhjiä asuntoja on merkittävästi myös maan etelä- ja keskiosassa.

Asuntovarauman syntyyn erityisesti maaseutumaisilla alueilla on eniten vaikuttanut muuttoliike, joka ennusteiden mukaan jatkuu vielä pitkään voimakkaana. Tilastokeskuksen arvion mukaan v. 2001—10 väestö vähenee 264 kunnassa enemmän kuin 2 %. Yhteenlaskettuna näiden kuntien väestön arvioidaan vähenevän yli 5 % v. 2000—10.

Tyhjien asuntojen vaikutukset

Seuraavassa tarkastellaan, minkälaisia seurauksia aravavuokra-asuntojen vajaakäytöllä on. Ensin tarkastellaan vajaakäytöstä asuntorahastolle koituvia luottotappioita. Tämän jälkeen arvioidaan tyhjien asuntojen vaikutuksia kuntiin ja vuokrataloyhtiöihin, ja lopuksi tarkastellaan tyhjien asuntojen vaikutuksia aravavuokra-asuntojen vuokratasoon.

Asuntorahaston luottotappiot

Tyhjät asunnot merkitsevät aravavuokrayhtiölle vähemmän vuokratuloa, ja mikäli tyhjien asuntojen osuus on suuri, saattaa yhtiön lainanmaksukyky heiketä. Maksukyvyn ongelmat johtavat myös jossain vaiheessa asuntorahastolle koituviin luottotappioihin. Tähän asti asuntorahaston tilinpäätökseen kirjatut luottotappiot ovat olleet lainojen kokonaisvolyymiin nähden melko vähäisiä. Useilla lainanottajilla on kuitenkin ongelmia lainojen takaisinmaksussa, mikä on näkynyt asuntorahastossa mm. maksuhäiriöinä, hakemuksina velkasaneerukseen sekä hakemuksina vuosimaksujen alentamiseksi. Maksuongelmia osoittavat myös Valtiokonttorille osoitetut avustushakemukset sekä määräaikaiset lainaehtomuutoshakemukset.

Vuoden 2002 lopussa Valtion asuntorahaston talokohtainen aravalainakanta oli n. 8,0 mrd. €. Järjestämättömiä aravalainoja oli yhteensä 197, ja niiden pääoma oli yhteensä 34 milj. €. Järjestämättömäksi lainasaamiseksi katsotaan luotto, jonka korkoja tai lyhennyksiä on maksamatta yhdeksän kuukauden kuluttua eräpäivästä. Järjestämättömien aravalainojen osuus aravalainakannasta oli 0,4 % eli melko vähäinen.

Erääntyneitä, maksamatta olevia vuokratalolainojen korkoja ja lyhennyksiä oli yhteensä 4,6 milj. €. Rästit olivat hieman nousseet edellisestä vuodesta. Toisaalta erääntyneiden lainojen pääomat olivat vähentyneet kuten myös niiden lainansaajien määrä, joilla viiveitä oli ollut. Maksuongelmat näyttävät siis kasaantuvan pienemmälle joukolle lainansaajia.

Varsinaisia luotto- ja takaustappioita oli asuntorahaston vuoden 2002 tuloslaskelmaan kirjattu 0,6 milj. € (v. 2001 0,7 milj. €). Luottotappioiden vähäisyys johtuu osittain siitä, että tappiot kirjataan tuloslaskelmaan vasta sitten, kun yhtiö on mennyt konkurssiin ja konkurssipesältä on pyritty perimään lainoja takaisin. Asuntorahaston vuoden 2002 tilinpäätöksen mukaan talokohtaisten lainojen luottohistoria onkin ollut erittäin hyvä, sillä koko aravatoiminnan aikana tappiota oli vuoden 2002 loppuun mennessä kertynyt yhteensä 1,3 milj. €. Asuntorahasto ei ole tuloslaskelmassaan tehnyt varauksia tuleviin luottotappioihin. Rahastolla oli kuitenkin vuoden 2002 lopussa järjestämättömiä luottoja 34 milj. €, minkä lisäksi rahastolla oli n. 450 milj. € lainapääoma niissä 80 kunnassa, jotka kuuluvat Valtiokonttorin luokituksen mukaan ns. suuren tai erittäin suuren riskin luokkaan.

Tuloslaskelmaan kirjattujen luottotappioiden lisäksi asuntorahaston tulosta vähentävät tapaukset, joissa Valtiokonttori on helpottanut lainaehtoja lainansaajan vakavampien maksuhäiriöiden ehkäisemiseksi. Vapaaehtoisessa velkasaneerauksessa tehdään analyysi lainansaajan taloudellisesta tilanteesta ja sovitaan velkojien kanssa velkojen uudes-

ta maksuaikataulusta sekä talouden tervehdyttämistoimista. Vapaaehtoisessa velkasaneerauksessa on v. 1994—2002 ollut yhteensä 84 yhtiötä, joilla oli vuoden 2002 lopussa aravalainaa jäljellä n. 85 milj. €. Vuonna 2002 Valtiokonttori myös myönsi avustuksia vajaat 1,9 milj. €, josta hieman yli puolet myönnettiin korko- ja lyhennysrästien kuittaamiseen. Lisäksi Valtiokonttori myönsi vuosimaksun alennuksia kolmelle lainansaajalle yhteensä 54 000 €.

Vaikka asuntorahastolle tähän asti koituneet luottotappiot ja nykyiset lainansaajien maksurästit ovat lainanannon kokonaisuuteen nähden melko vähäisiä, ongelmat todennäköisesti lisääntyvät jatkossa. Syynä tähän on se, että maksuongelmat ovat kasaantuneet sellaisiin kuntiin ja alueille, joista väestö on vähentynyt ja vähenee yhä ja joissa myös kuntien taloustilanne on vaikea. Ympäristöministeriön arvion mukaan vuoden 2000 lopulla aravavuokra-asuntojen aravalainapääomasta n. 1,4 mrd. € (17 %) oli kunnissa, joista väestö vähenee nopeammin kuin 2 % vuodessa. Alueellisia eroja kuvaa se, että v. 2000 Lapin läänin aravalainakannasta yli 5 % oli velkasaneerauksessa, kun osuus Etelä-Suomessa oli vain 0,2 %. Järjestämättömien luottojen osuus lainakannasta oli Lapissa 30-kertainen (1,0 %) Etelä-Suomeen verrattuna (0,03 %) (Ympäristöministeriö 2001).

Ympäristöministeriö asetti huhtikuussa 2003 työryhmän kehittämään asuntorahaston lainojen ja takausten riskienhallintaa. Työryhmän tehtävänä on vuoden 2003 loppuun mennessä selvittää, miten uusien lainojen ja takausten riskiä arvioidaan, miten riskienarviointia voidaan kehittää ja miten olemassa olevia riskejä seurataan ja raportoidaan. Lisäksi työryhmän tehtävänä on toukokuun 2004 loppuun mennessä arvioida, miten olemassa olevia riskejä voidaan ehkäistä ja minimoida.

Kuntien ja vuokrataloyhtiöiden taloudelliset riskit

Vuokrataloyhtiöillä jää tyhjien asuntojen vuoksi saamatta vuokria, mikä ongelman kasautuessa aiheuttaa niille taloudellisia vaikeuksia. Pitkällä tähtäimellä yhtiön talous ei enää mahdollista hyvän kiinteistönhoitotavan mukaista kiinteistön ylläpitoa. Tämä taas laskee talojen ja asuntojen kuntoa, asumistasoa ja kiinnostavuutta.

Asuntorahasto teki vuoden 2002 lopulla kunnille kyselyn, jolla selvitettiin taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokrataloyhtiöiden määrää. Vastanneiden kuntien itse tekemän arvion mukaan taloudellisissa vaikeuksissa oli 249 vuokrataloyhtiötä 125 kunnassa. Näissä yhtiöissä on yhteensä n. 11 500 asuntoa eli n. 3 % valtion tukemien vuokra-asuntojen määrästä. Taloudellisissa vaikeuksissa olevia yhtiöitä oli vuoden 2002 lopulla eniten Lapissa (43), Etelä-Savossa (23), Pohjois-Pohjanmaalla (22) ja Satakunnassa (19). Eniten asuntoja vaikeuksissa olevilla yhtiöillä oli Keski-Suomessa (2 205), Lapissa (1 732), Pohjois-Pohjanmaalla (1 523) ja Pohjois-Savossa (915).

Vuokrataloyhtiöiden kyky sietää asuntojen tyhjillään oloa riippuu yhtiön aiemmasta taloudellisesta kehityksestä. Suomen Kuntaliiton mukaan muutoin terveellä pohjalla olevan yhtiön talous kestää enintään 5 % tyhjäkäytön. Tätä suurempi tyhjien asuntojen osuus edellyttää jo, että yhtiön taloutta tuetaan ulkopuolisin panostuksin eli joko omistajan tai valtion sijoituksin ja avustuksin. Jos tyhjien asuntojen osuus nousee lähelle 10 %:a, joudutaan yhtiön talouden tukemiseksi harkitsemaan voimakkaampia toimia, esim. velkasaneerausta tai joidenkin asuntojen myymistä tai talojen purkamista. Vuoden 2002 lopulla yli 5 % aravavuokra-asunnoista oli ollut 2 kk tyhjillään mm. Äänekoskella, Kemissä, Forssassa, Kemijärvellä, Jämsässä, Rovaniemen maalaiskunnassa, Outokummussa, Lieksassa, Nurmeksessa, Pellossa ja Suomussalmella.

Tyhjät aravavuokra-asunnot ovat taloudellinen riski myös kunnille. Yhteys kuntatalouteen syntyy kahta kautta: Kunta on yhtiöiden omistaja ja toisaalta usein myös yhtiöiden lainojen takaajana.

Kunnilla on merkittäviä pääomia kiinni aravavuokrataloissa. Ympäristöministeriön arvion mukaan kuntien aravavuokra-asuntojen arvo oli v. 2000 n. 8 mrd. €. Kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt omistavatkin yli 200 000 arava-asuntoa eli n. 60 % kaikista arava-asunnoista. Asuntorahaston kyselyn mukaan taloudellisissa vaikeuksissa oli 249 vuokrataloyhtiötä. Näistä kuntien omistamia oli 87 %. Niistä asunnoista, joiden yhtiö oli taloudellisissa vaikeuksissa, 90 % sijaitsi kuntien omistamissa yhtiöissä. Koska kunnat omistavat arava-asunnoista n. 60 %, ovat kuntien omistamat yhtiöt joutuneet muita yhtiötä useammin taloudellisiin vaikeuksiin. Kuitenkin vain muutama kunnan omistama aravavuokrataloyhtiö on kautta aikojen asetettu konkurssiin.

Vaikka kuntien omistamat yhtiöt ovat välttäneet konkurssit, on osa tyhjien asuntojen aiheuttamista talousongelmista jo realisoitunut, sillä kunnat ovat joutuneet monin tavoin tukemaan taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita taloyhtiöitä. Suomen Kuntaliitto teki v. 1999 kyselyn kuntien tuesta taloyhtiöille. Kyselyyn vastanneet 366 kuntaa olivat v. 1999 tukeneet omistamiaan aravavuokrataloja yli 16 milj. €:lla. Esimerkiksi Outokummussa kaupunki on

korottanut vuokrataloyhtiön osakepääomaa, myöntänyt pääomalainaa ja tilapäistä lainaa, alentanut kaupungin lainojen korkoja, myöntänyt yhtiölle määräaikaisia vapautuksia lainan lyhennyksistä ja koroista, myöntänyt vapautusta tontinvuokrista sekä lupautunut lisäpanostuksiin, jos yhtiö saa valtiolta tervehdyttämisavustusta. Äänekosken kaupunki on puolestaan muuttanut vuokrataloyhtiölle myöntämiään lainoja nollakorkoisiksi, korottanut osakepääomaa sekä myöntänyt omavelkaisen takauksen yhtiön ottamille markkinakorkoisille lainoille. Äänekosken kaupungin valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan kaupungin vuokrataloyhtiöille antama taloudellinen tuki vastaa kunnallisveron noin neljännesprosenttia.

Paitsi, että kunnat avustavat yhtiöitään taloudellisesti, ne myös kantavat taloudellista riskiä toimimalla vuokrataloyhtiöidensä lainojen takaajina. Viime vuosina kuntien takausriskit ovat kasvaneet merkittävästi, kun vuokrataloyhtiöt ovat konvertoineet aravalainoja normaaleiksi pankkilainoiksi. Konvertoinnissa vuokrataloille myönnetyt aravalainat on maksettu takaisin asuntorahastolle ja korvattu lainat normaalilla pankkilainalla, jonka korko on viime vuosina ollut aravalainojen korkoa edullisempi. Vuosina 1999—2002 vuokrataloyhtiöt maksoivat asuntorahastolle ylimääräisiä aravalainojen lyhennyksiä yhteensä 930 milj. € eli keskimäärin 230 milj. € vuodessa. Valtaosa ylimääräisistä lyhennyksistä oli kuntien vuokrataloyhtiöiden maksamia.

Ylimääräisiä lyhennyksiä on maksettu keskimääräistä enemmän niistä maakunnista, joissa on paljon tyhjiä asuntoja. Eniten ylimääräisiä lyhennyksiä on maksettu Kainuusta (keskimäärin 9,1 % lainakannasta v. 1999—2002), jossa tyhjien aravavuokra-asuntojen osuus v. 2002 oli 2,7 %, ja jonka kunnista 40 %:ssa on taloudellisessa vaikeuksissa olevia vuokrataloyhtiöitä. Seuraavaksi eniten ylimääräisiä lyhennyksiä oli maksettu Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Pohjois-Karjalan sekä Keski-Suomen maakunnista. Sen sijaan Lapin maakunnasta, jossa on sekä suhteellisesti että lukumääräisesti eniten tyhjiä aravavuokra-asuntoja, ylimääräisten lyhennysten osuus lainapääomasta oli melko pieni (keskimäärin 1,8 % lainakannasta v. 1999—2002).

Kuntien takausriskit voivat olla varsin merkittäviä. Koska pankit eivät pääsääntöisesti hyväksy aravalainan korvaavan lainan vakuudeksi pelkkää kiinnitystä, on kunnan yleensä taattava laina. Samalla riski lainan takaisinmaksusta siirtyy valtiolta kunnalle. Esimerkiksi Forssan kaupunki on myöntänyt omistamalleen vuokrataloyhtiölle omavelkaisen lainatakauksen yli 15 milj. €:n lainoihin. Outokummun kaupungin takausvastuut kiinteistöyhtiön lainoista olivat kesällä 2003 yli 11 milj. €, ja kaupungin takaukset ja lainat (ilman pääomalainaa) kattavat yhtiön kokonaislainakannasta n. 80 %. Takausten realisoituminen on hyvinkin mahdollista, sillä yhtiö joutui jo huhtikuussa 2003 ottamaan kaupungilta 120 000 € tilapäistä lainaa pystyäkseen maksamaan eräpäivänä rahoituslaitokselta otetun lainan lyhennyksen ja korot. Yhtiön siirrettyä lainansa pois asuntorahastosta, yhtiö menetti samalla mahdollisuuden saada Valtiokonttorin aravalainaan kohdistuvia taloudellisia helpotuskeinoja, jollaisia ovat esim. vuosimaksun alentaminen ja helpotus viivästyskoroista.

Yhtiöiden mahdollisessa konkurssitilanteessa kuntien taloudellinen vastuu on siis suuri verrattuna siihen, että kunta menettäisi vain yhtiöön sijoittamansa pääoman (jota on monissa tapauksissa vain lain edellyttämä vähimmäismäärä), ja että luottotappiot kärsisi valtio. Kuntien riskejä lisää se, että tyhjät aravavuokra-asunnot ja heikossa taloudellisessa tilanteessa olevat yhtiöt sijaitsevat usein kunnissa, joilla on muutenkin taloudellisia vaikeuksia. Kuntaliiton arvion mukaan kunnat eivät enää kauaa pysty tukemaan aravavuokrayhtiöitään, minkä vuoksi myös kuntien omistamia aravayhtiöitä joudutaan lähivuosina asettamaan konkurssiin.

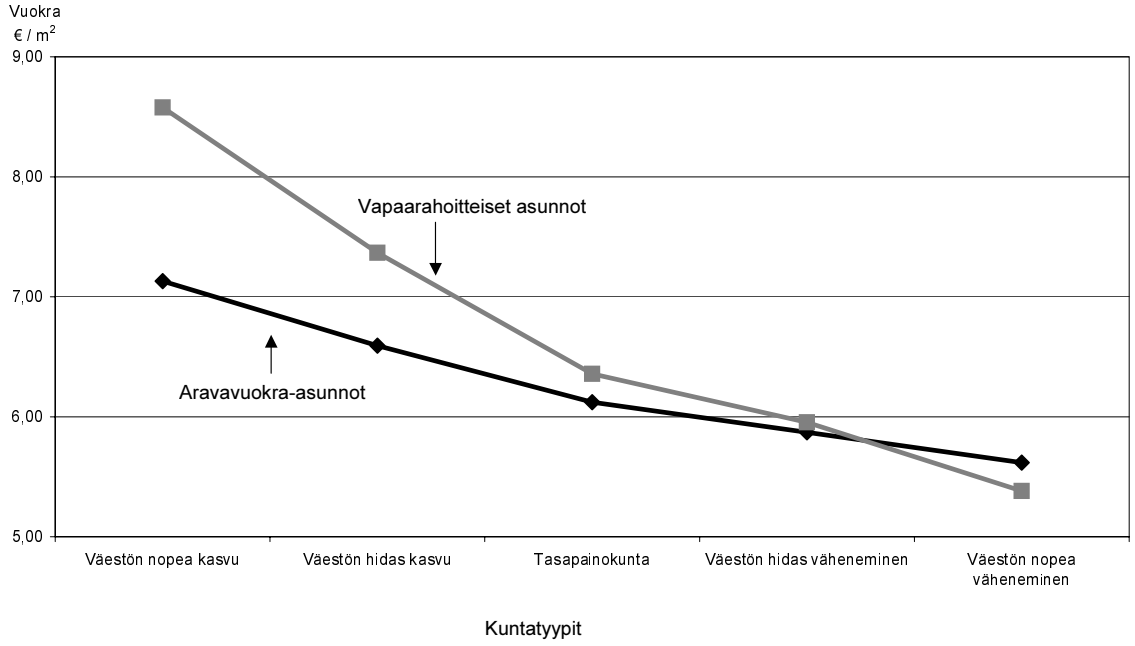
Aravavuokra-asuntojen vuokrataso

Aravavuokra-asuntojen vuokran määräytymistä säädellään aravarajoituslaissa (1190/1993). Lain mukaan aravavuokra-asunnosta voi periä vuokraa ns. omakustannusperiaatteen mukaan. Tämä tarkoittaa, että vuokraa saa periä enintään määrän, joka kattaa menot kiinteistön hankinnasta tai rakentamisesta ja kiinteistön ylläpidosta, hoidosta, perusparannuksista sekä näihin varautumisesta. Lisäksi vuokraan saa sisällyttää omistajan omalle pääomalle maksettavan kohtuullisen tuoton. Sen tason ympäristöministeriö on määritellyt 8 %:ksi (Ympäristöministeriön päätös aravavuokra-asunnon omalle pääomalle maksettavasta korosta. 2.9.1994). Rajoitukset koskevat myös niitä taloja, joiden aravalaina on konvertoitu pankkilainaksi.

Tyhjien asuntojen vuoksi saamatta jääneet tulot synnyttävät yhtiölle paineita nostaa vuokria. Vuokrataloyhtiön talouden tasapainottamiseksi asukkaat joutuvat periaatteessa maksamaan myös tyhjien asuntojen vuokran. Käytännössä vuokrien korottaminen omakustannusperiaatetta vastaavaksi ei kuitenkaan aina ole mahdollista: Jos aravavuokrataso ylittää alueen vapaarahoitteisen vuokratason, asukkaiden poismuutto lisääntyy. Tällöin vuokran-

Vapaarahoitteisten ja aravavuokra-asuntojen vuokrataso kuntatyypeittäin

Lähde: Ympäristöministeriö, Pidot-työrymän raportti 2001



korotuksista joudutaan pidättäytymään, ja talojen hyvän kiinteistöpidon periaatteiden edellyttämä ylläpito vaikeutuu. Esimerkiksi Outokummussa kaupungin täysin omistaman vuokrataloyhtiön käyttöaste v. 2002 oli vain 77 %, ja v. 2003 budjetoitu vuokratuotto vain 82 % täysimääräisestä. Kaupungin valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan kaupungissa on n. 1 200 asunnon asuntovarauma, joista yksityisten omistamia asuntoja on n. 230. Kun kaupungissa on erittäin merkittävä vuokra-asuntojen ylitarjonta, on selvää, että aravavuokrien korotus ilman asukkaiden poismuuton lisääntymistä ei ole mahdollista. Käytännössä vuokratulojen puuttuminen tarkoittaa korjausten lykkäämistä sekä mahdollisten tulevien investointien suorittamista kokonaan lainarahalla.

Tyhjien asuntojen aiheuttamaa taloudellista ongelmaa voidaan jossain määrin helpottaa vuokrien tasauksella. Tasaus tarkoittaa sitä, että saman yhtiön vuokratalojen pääomamenot yhdistetään ja tasataan kaikkien talojen kesken. Näin tasauksella voidaan alentaa asuntojen vuokria paikkakuntakohtaisesti tai yksittäisen aravavuokratalon osalta. Tasausmahdollisuudet ovatkin parantuneet, kun yli 200 kunnassa on toteutettu alun perin erillisten aravavuokrayhtiöiden fuusio. Koska tasaus voidaan tehdä vain saman omistajan talojen kesken, kunnan omistama aravayhtiö (joka toimii vain omassa kunnassaan) voi tasata vuokria vain samassa kunnassa olevien talojen kesken. Suuret yleishyödylliset yhteisöt kuten SATO, VVO ja YH-asunnot voivat tasata vuokria myös alueellisesti. Ne kompensoivat osin tyhjien asuntojen aiheuttamaa alijäämää kasvukeskuksissa sijaitsevien asuntojen vuokria nostamalla. Mahdollisuus kasvukeskuksissa sijaitsevien asuntojen vuokran nostoon on rajallinen, koska näiden asuntojen vuokrat ovat jo suurempien rakennus- ja ylläpitokustannusten vuoksi muuta maata korkeammat.

Valtiokonttori on selvittänyt asuntojen vajaakäytön vaikutuksia vuokratasoon silloin, kun taloudellisissa vaikutuksissa oleva vuokratalo on hakenut helpotuskeinoja taloutensa tasapainoon saattamiseksi. Asuntorahaston mukaan tällaisten talojen ja asuntojen vuokrat ovat yleensä melko matalia. Vajaakäytöstä aiheutuvia vuokratappioita ei kuitenkaan voida ottaa vuokrissa täysimääräisinä huomioon, sillä talon sijainti saattaa olla syrjäinen ja talon kunto huono. Vuokrien korottaminen saattaisi vain aiheuttaa sen, ettei taloon saataisi uusia asukkaita, minkä seurauksena asuntoja jäisi entistä enemmän tyhjiksi.

Ympäristöministeriö selvitti asuntojen vuokratasoa erityyppisissä kunnissa v. 2001 (Pidot-työ-

ryhmän raportti, Ympäristöministeriö 2001). Kunnissa, joiden väestön ennustettiin v. 2000—10 kasvavan yli 6 %, vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat olivat 17 % korkeampia kuin aravavuokra-asuntojen, ja hitaammankin kasvun (2—6 %) kunnissa vuokrien ero oli 10 %. Tasapainokunnissa, joissa väestön ennustettiin v. 2000—10 kasvavan tai vähenevän enintään 2 %, aravavuokrat olivat vain hieman vapaarahoitteisia halvempia. Hitaasti väestöään menettävissä kunnissa (2—6 % v. 2000—10) aravavuokrat olivat lähes vapaarahoitteisten vuokrien tasolla. Nopeasti väestöään menettävissä kunnissa (yli 6 %) keskimääräinen aravavuokra oli jo n. 4 % vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen vuokraa korkeampi. Muuttotappioalueilla aravavuokrien korotus siis lisäisi hintaeroa vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin, joten aravavuokria ei ainakaan laajassa mitassa ole mahdollista korottaa ilman merkittävää riskiä aravatalojen tyhjenemisestä entisestään.

Toimenpiteet tyhjien asuntojen aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi

Tyhjien asuntojen ongelma on ollut tiedossa jo useita vuosia. Asuntorahasto julkaisi jo syyskuussa 2000 työryhmämuistion nimeltä Tyhjät aravavuokra-asunnot — toimenpide-ehdotuksia ongelmien ehkäisemiseksi. Ympäristöministeriö puolestaan julkaisi tammikuussa 2001 ns. Pidot-työryhmän raportin väestöltään supistuvien alueiden asuntopolitiikasta. Raportissa käsitellään tyhjien asuntojen ongelmaa myös aravataloja laajemmin. Molemmat muistiot sisältävät useita ehdotuksia tyhjien asuntojen aiheuttamien ongelmien ehkäisemiseksi. Ehdotukset kohdistuivat mm. kuntien toimintaan asuntoasioiden suunnittelussa ja vuokrataloyhtiöiden omistajina, taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratalojen talouden saneeraukseen, asumistuen määräytymisperusteiden muuttamiseen, perusparantamisen määrärahojen lisäämiseen ja omistusasuntojen hankintaan suunnatun valtion korkotuen kehittämiseen muuttotappioalueilla. Kaikkien ehdotusten lähtökohtana oli olemassa olevan asuntokannan käyttö, perusparantaminen ja muuttaminen vastaamaan uusia asumistarpeita.

Ympäristöministeriön mukaan Pidot-työryhmän esittämistä uudistuksista on toteutettu keskeisimmät: Kuntien omistajapolitiikkaa on ryhdytty kehittämään, lainsäädäntöä on muutettu siten, että 50 % aravalainasta voi jäädä valtion vastuulle, jos aravavuokratalo puretaan, ja yleisen asumistuen enimmäisnormivuokrien tasoa on nostettu ja normivuokrien alueellisia eroja on poistettu. Ministeriön mukaan supistuvilla alueilla sijaitsevan asuntokannan käyttö on myös huomioitu valtion tukipolitiikassa: Vanhusten asuntojen korjaamiseen on osoitettu korjausavustuksia, yhä useampi kunta on ottanut käyttöön ns. kunnallisen hissiavustuksen ja ns. laitosavustuksen käyttöalaa on laajennettu siten, että avustuksia voidaan käyttää erilaisten laitosrakennusten muuttamiseen mm. tukea tarvitsevien vanhusten asunnoiksi. Lisäksi omistusasuntojen hankinnan korkotukilainoituksen käyttömahdollisuuksia on laajennettu.

Kuntaliitto on omalta osaltaan pyrkinyt kehittämään kuntien toimintaa aravatalojen omistajina. Kuntaliitto on jo 1980-luvulta lähtien pyrkinyt neuvomaan ja edistämään vuokrataloyhtiöiden fuusioita, joilla aravavuokratalojen hallintoa ja taloudenhoitoa voitaisiin tehostaa. Vuonna 1999 Kuntaliitto käynnisti Muutoskunta-hankkeen, jossa paneuduttiin väestöään menettävien kuntien tilanteeseen ja jossa tyhjien asuntojen ongelmat olivat keskeisellä sijalla. Kuntaliiton julkaisemia, tyhjien asuntojen ongelmaa käsitteleviä oppaita ovat Kuntien aravavuokratalojen omistajapolitiikan kehittäminen (v. 1999), Tyhjät asunnot, ratkaisuja perusparantamisesta purkamiseen (v. 2002) sekä Kuntien yhteinen vuokrataloyhtiö, opas ylikunnallisesta fuusiosta (v. 2003). Kuntaliitto on perustajaosakkaana v. 2001 toimintansa aloittaneessa Kunta-asunnot Oy:ssä. Yhtiön tarkoituksena on keskittää kuntien vuokratalojen omistusta ja tehostaa vuokrataloyhtiöiden hallintoa, hoitoa ja taloudenpitoa. Kuntaliitto on myös järjestänyt tyhjien asuntojen ongelmiin ja ongelmien lievittämiseen paneutuvaa koulutusta kuntien ja vuokrataloyhtiöiden edustajille.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kolmentyyppisiä toimenpiteitä tyhjien asuntojen aiheuttamien ongelmien ehkäisemiseksi tai poistamiseksi. Ensiksi arvioidaan vuokrataloyhtiöiden talouden tervehdyttämiseen ja vuokra-asuntojen kysynnän lisäämiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, toiseksi vuokra-asuntojen tarjonnan vähentämiseen kohdistettuja toimia sekä kolmanneksi kuntien toimintaa vuokrataloyhtiöiden omistajina sekä asuntoasioiden suunnittelijoina.

Yhtiöiden talouden tervehdyttäminen ja asuntojen kysynnän lisääminen

Tyhjät asunnot ja saamatta jäävät vuokrat vaikeuttavat pitemmällä ajalla hyvän kiinteistönhoidon toteuttamista vuokrataloyhtiöissä. Kunnossapidon puutteet ja korjausten lykkääntyminen taas saattavat johtaa siihen, että poismuutto talosta kiihtyy, asuntojen kysyntä vähenee entisestään ja talo ajautuu kurjistumiskierteeseen. Tällaisissa tapauksissa on perusteltua pyrkiä yhtiön talouden tervehdyttä-

miseen, poismuuton hillitsemiseen sekä asuntojen kysynnän parantamiseen.

Vuokrataloyhtiön taloudelliseen tilaan voidaan vaikuttaa sekä yhtiön, omistajan että valtion toimin. Ensisijainen keino yhtiön talouden tervehdyttämiseksi on saattaa menot ja tulot tasapainoon karsimalla menoja tai lisäämällä tuloja asuntojen käyttöastetta nostamalla. Taloudellisuus ja tehokkuus voivat parantua myös kiinteistönhoitoa tehostamalla, mitä tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkastella.

Rahoituskustannuksia pienentämällä voidaan päästä merkittäviin säästöihin. Vuokrataloyhtiöt ovat viime vuosina pyrkineet alentamaan rahoituskustannuksiaan konvertoimalla aravalainojaan alempikorkoisiksi rahoituslaitoslainoiksi, kuten jo aiemmin mainittiin. Esimerkiksi Forssassa kaupungin vuokrataloyhtiö muutti v. 1999 ja 2001 yhteensä 5,3 milj. €:n aravalainat 5 ja 10 vuoden kiinteään korkoon sidotuiksi pankkilainoiksi. Vuokrataloyhtiön mukaan konvertoinnista saatu korkohyöty oli n. 2 prosenttiyksikköä aravalainaan verrattuna. Hallituksen aravalainajärjestelmään keväällä 2003 tekemät muutokset eivät suoraan vähennä ns. vuosimaksulainoina myönnettyjen aravalainojen pääomakustannuksia. Koron alennus vaikuttaa koron ja lyhennyksen osuuteen vuosimaksusta, joten lainat kyllä lyhenevät nopeammin, mutta välitöntä vaikutusta yhtiöiden pääomakustannuksiin ei siis ole.

Yhtiön taloudellisuus ja tehokkuus voivat parantua myös organisaatiota kehittämällä. Yleisin organisatorisen kehittämisen muoto on vuokrataloyhtiöiden yhdistyminen. Fuusioita on tehty jo yli 200 kunnassa, joissa kuntien omistamat erilliset aravavuokrayhtiöt on yhdistetty yhteen yhtiöön. Yhdistymisen hyödyiksi on nähty mm. hallinnon keventyminen ja tehostuminen, mittakaavahyödyt hankinnoissa ja korjauksissa, isännöinnin ja huoltotöiden tehostuminen sekä suuremman yhtiön parempi maksuvalmius ja parempi mahdollisuus rahoituksen varaamiseen tuleviin korjauksiin. (Kuntien yhteinen vuokrataloyhtiö. Opas ylikunnallisesta vuokratalofuusiosta. Suomen Kuntaliitto 2003.)

Kuntien sisällä tapahtuvien fuusioiden lisäksi olisi mahdollista toteuttaa myös monen kunnan vuokrataloyhtiöitä. Tällaisten ylikunnallisten yhtiöiden edut ovat samat kuin fuusioissa ylipäänsä. Lisäksi etuna on erityisesti pienissä kunnissa se, että ylikunnallisen vuokrataloyhtiön toiminta-alue vastaa usein työssäkäynti- ja asuntomarkkina-aluetta kunnallista yhtiötä paremmin. Tällöin myös alueen asuntojen kysyntään ja tarjontaan vaikuttavia toimia on helpompi suunnitella ja toteuttaa. Ylikunnallisia fuusioita ei vielä ole tehty, joskin Suomen Kuntaliitto on pyrkinyt edistämään niitä laatimalla ylikunnallisista fuusioista oppaan. (Kuntien yhteinen vuokrataloyhtiö. Opas ylikunnallisesta vuokratalofuusiosta. Suomen Kuntaliitto 2003.)

Yhtiöiden omistaja voi helpottaa yhtiöiden taloudellista tilaa myös muutoin. Edellä mainittiin jo kuntaomistajien erilaiset tukimuodot: sijoitetun pääoman koron alentaminen tai siitä luopuminen, pääoman korottaminen tai pääomalaina. Suomen Kuntaliiton v. 1999 kunnille tekemän kyselyn mukaan joka viides kunta ei perinyt lainkaan korkoa antamalleen ns. kolmoissijaislainalle ja lähes joka toinen peri alhaisempaa korkoa kuin 8 %, joka on ympäristöministeriön antaman päätöksen (Dnro 11/601/1994) mukaan korkein omalle pääomalle maksettava vuotuinen korko.

Vuokrataloyhtiöiden omistajien lisäksi valtio voi tukea yhtiöitä taloudellisen tilan parantamiseksi. Valtiokonttori voi helpottaa aravalainan takaisinmaksua alentamalla aravalainan vuosimaksua, vapauttamalla syntyneestä aravalainan viivästyskorosta tai helpottamalla aravalainaehtoja määrärajaksi, jos yhtiö on huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa. Lisäksi Valtiokonttori voi myöntää avustuksia huomattavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratalojen talouden tervehdyttämiseen. Avustuksen yksi edellytys on, että omistaja sijoittaa yhtiöön valtion avustusta vastaavan panostuksen.

Tehokkaimpia talouden tervehdyttämisen keinoista on vapaaehtoinen velkasaneeraus, joka on ollut käytössä vuodesta 1994 lähtien. Velkasaneerauksessa yhtiön taloudellinen tilanne selvitetään tarkoin ja tehdään velkojien ja yhtiön yhteinen suunnitelma taloyhtiön saamiseksi maksukykyiseksi. Velkasaneeraukseen voi liittyä korkojen alentaminen, viivästyskoroista vapauttaminen tai avustuksen myöntäminen taloyhtiölle. Saneeraus edellyttää, että taloyhtiön uskotaan saneerausohjelman jälkeen olevan jälleen taloudellisesti toimintakykyinen. Velkasaneerauksessa on ollut v. 1994—2002 yhteensä 84 yhtiötä, joilla oli v. 2002 lopulla aravalainaa jäljellä yhteensä 85 milj. €.

Vuokrataloyhtiön talouden tervehdyttämiseen voi kuulua myös asuntojen kysynnän lisääminen. Keinoja kysynnän parantamiseksi ovat mm. tehokkaampi markkinointi, asuntojen varustetason parantaminen ja asuinympäristön viihtyvyyden parantaminen. Talojen huoneistotyyppejä voidaan muuttaa paremmin alueen kysyntää vastaaviksi esim. siten, että suurempia asuntoja vuokrataan yksiöinä lukitsemalla joidenkin huoneiden ovi. Asuntoja on myös vuokrattu alennuksella tai sitten omakustannusperiaatteen edellyttämistä vuokran-

korotuksista on pidättäydytty (Tyhjät asunnot — ratkaisuja perusparantamisesta purkamiseen. Suomen Kuntaliitto 2002).

Edellä esitetyt asuntojen kysyntään ja yhtiön talouden tervehdyttämiseen liittyvät keinot on pääasiassa tarkoitettu tilanteisiin, joissa vuokrataloyhtiö pystyy taloudellisista vaikeuksistaan huolimatta ajan kuluessa jatkamaan toimintaansa terveellä pohjalla. Ulkopuoliset taloudelliset avustukset, omistajan myöntämä tuki tai vuokrataloyhtiöiden fuusio eivät riitä keinoiksi, jos yhtiön taloudelliset vaikeudet ovat pysyvämpiä, jos alueella on asuntojen jatkuva ylitarjonta tai jos yhtiössä on merkittävää asuntojen vajaakäyttöä. Sama koskee asuntojen kysyntää parantavia keinoja: Vaikka vuokrataloyhtiö lisäisi asuntojensa houkuttelevuutta esim. asuinympäristöä parantamalla, asuntomarkkina-alueen tyhjien asuntojen ongelma ei poistu, vaan saattaa vain siirtyä eri paikkaan. Tyhjien asuntojen aiheuttamat ongelmat ovatkin vakavimpia alueilla, joissa väestö on vähennyt jo kauan, joilla muuttovoittoa ei ole näköpiirissä ja joiden perusongelma on pysyvämpi asuntomarkkinoiden epätasapaino.

Vuokra-asuntojen tarjonnan vähentäminen

Vuokra-asuntomarkkinoiden tasapainoa voidaan yrittää parantaa arava-asuntojen tarjontaa vähentämällä. Tähän on useita keinoja: Aravavuokra-asuntoja voidaan myydä asukkaille tai muille yhteisöille, asuntojen käyttötarkoitusta voidaan muuttaa, taloja voidaan ns. paketoida tai taloja voidaan purkaa.

Asukas voi tietyin rajoituksin lunastaa aravavuokra-asunnon itselleen. Lunastamisesta säädellään aravarajoituslaissa (1190/1993). Lunastamiset ovat kuitenkin olleet hyvin harvinaisia. Niitä ei myöskään voida olettaa ratkaisuksi tyhjien aravavuokra-asuntojen ongelmaan: Ei ole oletettavaa, että asuntoihin kohdistuisi suurta kysyntää, jos samassa talossa on useita tyhjiä asuntoja. Asuntojen hallintaoikeuden muutos ei myöskään poistaisi asuntomarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan mahdollista epätasapainoa.

Aravatalo voidaan myydä myös yksityiselle yhteisölle. Jos kunnan omistama vuokratalo on edelleen aravarajoituslain alainen, voidaan talo myydä käytännössä vain ns. yleishyödylliselle yhteisölle. Valtion asuntorahasto voi kuitenkin erityisestä syystä vapauttaa talon osaksi tai kokonaan rajoituksista. Edellytyksenä vapautukselle on, että aravalaina maksetaan kokonaan takaisin. Vuonna 2002 asuntorahasto poisti arava-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksen 35 kohteelta, joissa oli yhteensä 470 asuntoa. Rajoituksen poistolla asuntorahasto pyrki turvaamaan lainasaatavansa ja vähentämään luottotappioriskiään. Rajoituksia onkin poistettu pääasiassa alueilla, joilla väestö vähenee ja joilla vuokra-asunnoista on ylitarjontaa. (Valtion asuntorahaston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2002.)

Tällä hetkellä markkinoilla toimii muutamia yrityksiä, jotka ostavat vajaakäytöstä kärsiviä aravavuokrataloja, kunnostavat niitä ja myyvät tai vuokraavat asuntoja edelleen. Jos uusi omistaja vuokraa ostamansa arava-asunnot uudelleen, ei vuokra-asuntojen tarjonta tietenkään vähene. Suomen Kuntaliitto on valtiontilintarkastajille antamansa lausunnon mukaan varoittanut kuntia myymästä taloudellisissa vaikeuksissa olevia vuokrataloja “kenelle tahansa mihin hintaan tahansa”. Tällaisissa tapauksissa riskinä on, että ostajana toimii nopeisiin voittoihin pyrkivä keinottelija, joka ostaa talot hyvin halvalla, vuokraa asunnot selvästi paikkakunnan vuokratasoa halvemmalla eikä ylläpidä kiinteistöjä hyvässä kunnossa. Tällainen toiminta sekoittaa asuntomarkkinoita edelleen: Asukkaat siirtyvät muista taloista halvemman vuokran vuoksi näihin asuntoihin, ja sen jälkeen muidenkin vuokratalojen omistajien on vaikea ylläpitää talojaan.

Vuokra-asuntojen tarjonnan vähentämiseksi niiden käyttötarkoitusta voidaan muuttaa. Kunta voi myöntää luvan käyttötarkoituksen muutokseen, ja jos muutos on pysyvä, Valtiokonttori pääsääntöisesti irtisanoo aravalainan. Vuosina 2001—02 Valtiokonttorille tuli ilmoitukset yhteensä 111 käyttötarkoituksen muutoksesta, joista 10 johti aravalainan irtisanomiseen. Tavallisin käyttötarkoituksen muutoslaji oli asuntojen muuttaminen päiväkodiksi. Asuntojen määrällinen väheneminen on tätä kautta kuitenkin melko pientä, eikä käyttötarkoituksen tällaisilla muutoksilla olekaan suurta merkitystä tyhjien asuntojen ongelmaa ratkaistaessa. Sen sijaan kohtalaista merkitystä voi olla niillä muutoksilla, joilla vanhusten asuinvuokrataloja on korjattu palveluasunnoiksi. Tarkkaa tilastotietoa asiasta ei ole, mutta asiantuntija-arvion mukaan aravalainoilla korjattiin v. 2002 n. 500—700 asuntoa palveluasunnoiksi.

Vaikka käyttötarkoituksen muutoksella ei poisteta tyhjien asuntojen tuottamia ongelmia kokonaan, voi muutos tasapainottaa merkittävästi paikkakuntakohtaisia vuokra-asuntomarkkinoita. Esimerkiksi Ikaalisissa aravavuokrataloja on muutettu lomaosakeasunnoiksi ja Iisalmessa huonokuntoinen opiskelija-asuntola perusparannettiin vanhuksille sopiviksi asunnoiksi (Suomen Kuntaliitto 2002). Kemijärvellä taas arava-asunnoissa on majoitettu turvapaikanhakijoita, asuntoja on myyty ns.

kakkosasunnoiksi ja muutettu entinen oppilasasuntola ns. lyhyen asumisen taloksi. Sen käyttäjiä ovat esim. komennusmiehet ja ryhmämajoittujat. Outokummussa vuokra-asuntoja on mm. vuokrattu kiinteistöjen huoltoyhtiöiden tiloiksi, 4H-yhdistykselle ja mielenterveysseuralle sekä muutettu asuntoja sopiviksi kaupungin ryhmäperhepäiväkodille ja yksityiselle päiväkodille.

Pitkävaikutteisin tarjonnan vähentämisen keino on talojen purkaminen. Purkaminen on Suomessa ollut tähän asti vähäistä, sillä vuoden 2003 toukokuuhun mennessä asuntoja on purettu vain kahdessa kunnassa. Kiinnostusta purkamiseen on kuitenkin ollut, sillä jonkinasteisia suunnitelmia talojen purkamisesta on käynnissä jo 19 kunnassa.

Purkamista asuntojen tyhjillään olosta aiheutuvien vaikeuksien vuoksi helpotettiin vuoden 2003 alusta muuttamalla aravarajoituslakia (HE 154/2002 vp — EV 144/2002 vp). Muutoksen seurauksena 50 % valtion asuntolainasta tai aravalainasta voi jäädä valtion vastuulle (akordi) purettaessa väestöltään vähenevällä alueella oleva aravavuokratalo, jonka omistaja on talon pitkäaikaisen ja pysyväksi arvioidun tyhjillään olon vuoksi joutunut huomattaviin taloudellisiin vaikeuksiin. Ympäristöministeriön mukaan akordeja ei vielä (toukokuussa 2003) ole haettu, vaikka mielenkiintoa asiaan on kyllä ollut.

Vaikka valtio voikin ottaa puolet jäljelle jäävästä lainasta vastuulleen, on purkaminen silti melko kallista. Kuntaliiton arvion mukaan purkutyö maksaa n. 150 € asuinneliömetriä kohden. Kustannuksista n. 55 % muodostuu varsinaisesta purkutyöstä ja jätteen kuljetuksesta ja 45 % jäteverosta ja jätteen arvonlisäverosta. Lisäkustannuksena on vielä jäljelle jäänyt aravalaina ja muut mahdolliset lainat. Esimerkiksi Outokummussa kaupungin omistama vuokrataloyhtiö on suunnitellut yli kaksi vuotta tyhjillään olleen aravavuokratalon purkamista. Kiinteistöyhtiö arvioi purkamisen maksavan 128 € asuinneliömetriä kohden, yhteensä n. 200 000 €. Purkutyön jälkeen yhtiölle jäisi vielä talosta jäljelle n. 260 000 € pankkilainaa. Koska laina ei ole aravalainaa, yhtiöllä ei ole mahdollisuutta Valtiokonttorin myöntämään akordiin, vaan laina rasittaisi yhtiön taloutta täysimääräisesti myös talon purkamisen jälkeen. Purkukustannukset ja jäljelle jäävä laina kattaisivat yhteensä noin viidenneksen yhtiön vuodelle 2003 budjetoidusta 2,2 milj. €:n vuokratuotosta.

Kunnat asuntoasioiden suunnittelijoina ja vuokrataloyhtiöiden omistajana

Kuntien on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnat ovatkin avainasemassa alueensa asuntoasioiden suunnittelussa ja ohjauksessa. Kunnan vaikutuskanavia ovat yleis- ja asemakaavoitus, maan hankinta ja myynti, kunnan oma asuntotuotanto ja oman asuntokannan omistajaohjaus sekä kunnan asuntorahastolle tekemät aravalainaesitykset.

Ympäristöministeriön ns. Pidot-työryhmä, joka selvitti väestöltään supistuvien alueiden asuntopolitiikkaa, arvioi raportissaan kuntien toimintaa asuntoasioiden suunnittelijana ja asuntokannan omistajana. Raportin mukaan asumista ja sen merkitystä ei ole riittävästi huomioitu kunnallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tämä näkyy mm. siten, että v. 2000 vain kolmannes kunnista laati aiemmin lakisääteisen asunto-ohjelman. Asiantuntija-arvioiden mukaan kuntien asuntotoimen hallinnosta on myös 1990-luvulta lähtien voimakkaasti vähennetty henkilöstöä ja useissa kunnissa asuntotointa hoidetaan sivutoimisesti. Yksi syy kuntien asuntosuunnittelun vähäiseen resursointiin on se, että kunnissa asuntosuunnittelun tehtävänä on nähty erityisesti uustuotannon suunnittelu, ei niinkään olemassa olevan asuntokannan ylläpito ja omistajapolitiikan kehittäminen. Kun noin neljännekseen Suomen kunnista rakennetaan hyvin vähän eikä niihin myönnetä lainkaan asuntorahaston lainoja, ei asuntosuunnitteluun ole näissä kunnissa juurikaan osoitettu voimavaroja.

Tyhjien asuntojen aiheuttamat ongelmat tai vuokrataloyhtiöiden taloudelliset vaikeudet eivät ole lisänneet kuntien aktiivisuutta asuntoasioiden suunnittelussa. Esimerkiksi Keski-Suomen maakunnan kunnista 45 %:ssa oli taloudellisissa vaikeuksissa olevia vuokrataloja, mutta v. 2000 maakunnan kunnista vain 27 %:ssa oli laadittu asunto-ohjelma. Satakunnassa taloudellisessa vaikeuksissa olevia vuokrataloja on 32 %:ssa kunnista, mutta maakunnan kunnista 18 % oli laatinut asunto-ohjelman. Asunto-ohjelman laatineiden kuntien osuudet olivat alhaisia myös voimakkaimmin väestöään menettävillä alueilla, esim. Kainuussa (30 %) ja Lapissa (36 %). Huolestuttava piirre on myös se, että asuntoasioiden suunnittelu kunnissa on vähentynyt jatkuvasti, sillä vielä viisi vuotta sitten jonkintyyppisen asunto-ohjelman laati n. 60 % kunnista.

Toinen Pidot-työryhmän raportissa esitetty kehittämistarve liittyy kuntien omistajapolitiikkaan. Vaikka kuntien omistamat vuokratalot sitovat merkittävästi pääomia ja vaikka useat kunnat ovat joutuneet avustamaan vuokratalojaan tai vähintään

luopumaan omalle pääomalle maksettavasta korosta, ei suurimmalla osalla kuntia ole kuitenkaan minkäänlaista omistajapoliittista ohjelmaa. Asuntorahaston kyselyn mukaan ohjelman laatineita kuntia oli vuoden 2002 lopulla vain 100. Tässä omistajapoliittisella ohjelmalla tarkoitetaan kirjattuja päämääriä ja tavoitteita, joihin asuntojen omistaja pyrkii, sekä niitä toimenpiteitä, joita omistaja aikoo toteuttaa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Pidot-työryhmän raportin mukaan kunnan omistajapoliittisen ohjelman tulisi sisältää mm. seuraavia asioita: Arvio tulevaisuudessa tarvittavasta sosiaalisin perustein jaettavien vuokra-asuntojen määrästä, tarvittavat toimenpiteet "ylimääräisen" vuokra-asuntokannan hallituksi vähentämiseksi, aravavuokratalojen toiminnalle ja taloudelle asetetut tunnusluvut sekä näiden tavoitearvo, ammattimaisen tilintarkastuksen ja vertailutietojen käyttö sekä säännönmukainen raportointi kunnan luottamuselimille.

Yksittäisissä kunnissa asuntoasioiden suunnitteluun ja omistajapolitiikan tehostamiseen on toki ryhdytty. Esimerkiksi Suomussalmella, Porissa ja Kemissä on tehty perusteellista omistajapoliittista selvitystyötä. Suomussalmen kunta on kehittänyt yhteistyössä asuntorahaston kanssa myös asuntopoliittisen strategian laadintamallin väestöltään väheneviä kuntia varten. Pääosin tämän mallin pohjalta on Pohjois-Savon liitto käynnistänyt hankkeen, jossa kehitellään alueen neljälle kunnalle asuntostrategiaa oloihin, joissa väestö vähenee ja vuokra-asuntojen ylitarjonta uhkaa.

Asuntosuunnittelu ja aktiivinen omistajapolitiikka ovat tärkeitä välineitä tyhjien asuntojen ongelmaa ratkaistaessa, koska ilman niitä kunnassa ei välttämättä ole selvää käsitystä alueen aravavuokra-asuntokannasta, asuntojen omistajien toiminnasta tai yhtiöiden talouden tilasta. Konkreettisen suunnitelman tai konkreettisten seurantatietojen puuttuessa kunnilla ei myöskään ole kunnollisia välineitä alueensa asuntokannan pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen kehittämiseen. Suunnittelun ja seurannan vähyys voi johtaa siihen, että kunnassa ei riittävän aikaisin havaita vuokrataloyhtiöiden taloudellisen tilanteen heikkenemistä tai kunnassa ei osata ajoissa varata resursseja kehittämistoimien toteuttamiseen. Kunnallinen asuntostrategia on tarpeellinen myös siksi, että ratkaisut tyhjien asuntojen tuottamiin ongelmiin ovat usein hyvin paikkakuntakohtaisia, esim. mainitut tyhjien aravavuokra-asuntojen muuttaminen lomaosakkeiksi, palvelutaloksi ja turvapaikanhakijoiden asuntolaksi. Tällaisten luovien ratkaisujen löytäminen ja niiden käyttökelpoisuus riippuu olennaisesti kunnan päättäjien kyvystä tarkastella asumisen strategioita osana muuta kunnan toimintaa, esim. elinkeinopolitiikkaa tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä.

Yhteenveto

Tyhjät aravavuokra-asunnot aiheuttavat vuokrataloyhtiöille taloudellisia ongelmia, laskevat asuinalueen arvostusta ja kasvattavat valtion asuntorahaston luottotappioriskiä. Aravavuokra-asuntoja on rekisteritietoihin perustuvien arvioiden mukaan tyhjillään 7 000—8 000 eli n. 2 % koko aravavuokrakannasta. Aravavuokra-asuntojen tyhjillään olo on harvinaisempaa kuin asuntojen yleensä. Tyhjien aravavuokra-asuntojen määrä näyttää kuitenkin kasvavan ja ongelmat kasautuvat tietyille seuduille. Suhteellisesti eniten tyhjiä aravavuokra-asuntoja oli v. 2002 Lapin, Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon maakunnissa. Lukumääräisesti eniten tyhjiä asuntoja oli Lapissa, Keski-Suomessa ja Etelä-Savossa. Suurin syy asuntojen jäämiseen tyhjilleen on muuttoliike ja väestön ikärakenteen muutos.

Tyhjien asuntojen määrän lisääntyessä kuntien taloudelliset riskit vuokrataloyhtiöiden omistajina ja yhtiöiden lainojen takaajina kasvavat. Kunnat ovat jo vuosia tukeneet yhtiöitä taloudellisesti merkittävällä tavalla — v. 1999 kuntien vuokrataloyhtiöille antaman tuen kokonaisarvoksi arvioitiin 16 milj. €. Tuesta huolimatta vuoden 2002 lopulla kuntien omistuksessa oli yli 200 taloudellisissa vaikeuksissa olevaa vuokrataloyhtiötä. Eniten taloudellisissa vaikeuksissa olevia yhtiöitä sijaitsi Lapin ja Etelä-Savon kunnissa, joissa myös kuntien itsensä talouden tilanne on maan heikoimpia. Kuntien riskejä on lisännyt myös aravalainojen konvertointi alempikorkoisiksi rahoituslaitoslainoiksi, joihin on pääsääntöisesti vaadittu kunnan takaus. Rahoituskustannusten alentaminen aravalainan maksamisen kautta on merkinnyt myös sitä, että yhtiöt ovat menettäneet mahdollisuuden saada aravalainoihin liittyviä taloudellisia helpotuskeinoja kuten vuosimaksun alentamista tai helpotusta viivästyskoroista. Sen sijaan yhtiöt voivat konvertoinnin jälkeenkin saada talouden tervehdyttämisavustuksia, jos vuokratalot ovat edelleen alkuperäisten käyttö- ja luovutusrajoitusten alaisia.

Tyhjät asunnot vaikuttavat vuokralaisiin lähinnä siten, että yhtiöiden on yhä vaikeampaa huolehtia kiinteistöistään hyvän kiinteistönhoitotavan mukaisesti. Tyhjien asuntojen vaivaamissa yhtiöissä vuokria tulisi useimmiten nostaa talouden tasapainottamiseksi, mutta vuokrien korottaminen omakustannusperiaatetta vastaavaksi ei useinkaan ole mahdollista. Aravavuokrat ovat jo vapaarahoitteisten asuntojen vuokria korkeammat nopeasti väes-

töään menettävissä kunnissa. Vuokrankorotuksista pidättyminen taas johtaa siihen, että kiinteistöjen ylläpito vaikeutuu, korjaukset lykkääntyvät ja mahdolliset tulevat investoinnit joudutaan suorittamaan kokonaan lainarahalla.

Valtion asuntorahastolle aravalainoista koituneet luottotappiot ovat tähän asti olleet melko vähäisiä, eikä järjestämättömien luottojen pääoma ole viime vuosina merkittävästi lisääntynyt tyhjistä asunnoista huolimatta. Luottotappioiden riskit ovat kuitenkin nousseet, kun maksuongelmat ovat kasaantuneet aiempaa pienemmälle joukolle lainansaajia sekä sellaisille alueille, joilla väestö vähenee ja joissa myös kuntien taloustilanne on vaikea. Oletettavaa onkin, että asuntorahaston luottotappiot jatkossa lisääntyvät.

Ympäristöministeriö, Valtion asuntorahasto, Valtiokonttori, Suomen Kuntaliitto sekä useat yksittäiset kunnat ovat jo vuosia pyrkineet lievittämään tyhjien asuntojen aiheuttamia ongelmia ja kehittäneet uusia välineitä ongelman ratkaisemiseksi. Ongelman lievittämiseksi käytettäviä keinoja ovat yhtiöiden talouden tervehdyttäminen tilapäisellä taloudellisella avulla, asuntojen kysynnän lisäämiseen esim. markkinoinnilla tai asuntojen kuntoa parantamalla sekä vuokra-asuntotarjonnan vähentäminen vuokra-asuntoja myymällä, niiden käyttötarkoitusta muuttamalla tai taloja purkamalla. Erittäin suuri merkitys on myös sillä, miten aktiivisesti kunnat harjoittavat asuntoasioiden suunnittelua ja aravatalojensa omistajapoliittista ohjausta.

Käytännössä toteutetut toimenpiteet tyhjien asuntojen ongelman ratkaisemiseksi ovat vaikuttaneet vain rajallisesti. Asuntojen kysyntää tai yhtiön taloudellista tilaa parantavat toimet ovat toimivia lähinnä niissä tapauksissa, jossa yhtiön ongelmat ovat tilapäisiä, ja joissa asuntomarkkinat ovat pidemmällä ajalla tasapainoiset. Aravavuokra-asuntojen myynti on ollut melko vähäistä samoin kuin käyttötarkoituksen muutokset muuhun kuin vanhusten palveluasumiskäyttöön. Aravavuokra-asuntoja on purettu vain kahdessa kunnassa, joskin n. 20 kunnassa purkamista on ainakin jossain määrin suunniteltu. Kuntien toiminta asuntoasioiden suunnittelijana ja omistamiensa vuokrataloyhtiöiden ohjaajana on kokonaisuutena ollut liian passiivista, vaikkakin yksittäisissä kunnissa ongelmaa on ryhdytty aktiivisesti ratkaisemaan.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Tyhjien asuntojen aiheuttamat ongelmat ovat lisääntymässä ja niiden lievittäminen edellyttää toimia kunnilta, ympäristöministeriöltä, Valtion asuntorahastolta sekä Valtiokonttorilta. Keskeistä on saada kunnat toimimaan nykyistä selvästi aktiivisemmin asuntoasioiden suunnittelijoina ja aravayhtiöiden omistajina. Valtiontilintarkastajat korostavat, että ympäristöministeriön ja asuntorahaston on nykyistä voimakkaammin ohjattava ja tuettava kuntia asuntostrategioiden, asunto-ohjelmien ja omistajapoliittisten linjausten tekemiseen. Erityistä panostusta on kohdennettava kuntiin, joissa muuttotappio on jatkunut pitkään ja joissa tyhjiä asuntoja on jo runsaasti. Kunnalliset strategiat ovat tärkeitä erityisesti siksi, että tyhjien asuntojen ongelmien ratkaisu edellyttää suunnitelmallista ja pitkäjänteistä toimintaa, ja siksi, että ongelmien ratkaisut voivat olla hyvin paikkakuntasidonnaisia.

Ensisijainen vastuu aravalainan takaisinmaksusta ja pääoman käytöstä on aina lainansaajalla, ja lainansaajien tulee ensisijaisesti ratkaista taloudelliset ongelmansa itsenäisesti. Valtiontilintarkastajat kuitenkin korostavat, että kunnan hyvälläkään asuntostrategialla ja omistajapolitiikalla ei täysin voida poistaa talousmaantieteellisistä ja aluepoliittisista seikoista sekä väestön vähenemisestä ja väestörakenteen muutoksesta johtuvaa asuntomarkkinoiden epätasapainoa. Valtion tuleekin jatkossa harkita erityisten toimien kohdentamista niihin kuntiin, joissa asuntojen tyhjillään olo johtuu pitkään jatkuneesta muuttotappiosta ja epätasapainoisista asuntomarkkinoista, joissa vuokrataloyhtiön talous ei ole pitkänkään ajan kuluessa saatavissa tasapainoon ja joissa tyhjillään olevat talot aiheuttavat merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja yhdyskuntarakenteeseen liittyviä haittoja. Ennen valtion aktiivisempaa vaikuttamista paikallisiin asuntomarkkinoihin tulee kunnan kuitenkin pyrkiä omatoimisesti ongelman ratkaisemiseen.

Vuokrataloyhtiöiden lieviin tai lyhytaikaisiin taloudellisiin ongelmiin on jo nyt tarjolla useita valtion tukitoimia. Valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan pysyvämpien ja vakavampien ongelmien ratkaisemiseen eivät nykyiset keinot kuitenkaan riitä, vaan valtion olisi harkittava uusia keinoja vakavimpien ongelmien lievittämiseksi. Tällaisia keinoja voivat olla ennen vuot-

ta 1990 myönnettyjen aravalainojen korkojen laskeminen uusien aravalainojen tasolle sekä nykyistä voimakkaampi talojen käyttötarkoituksen muutoksen edistäminen esim. korjaamalla talo vanhusväestölle sopiviksi palveluasunnoiksi. Viimeisimpänä keinona valtion tulee myös harkita nykyistä suurempaa tukea talojen purkamiseen. Purkamisen edistämisessä nykyinen mahdollisuus jäljellä olevan aravalainan 50 %:n anteeksiantamiseen (akordi) on usein riittämätön, sillä jäljelle jäävän aravalainan lisäksi talon purkutyö, jätevero ja jätteen arvonlisävero nostavat purkamisen kokonaiskustannukset korkeiksi. Mikäli vuokrataloyhtiön talous ei ole pitkänkään ajan kuluessa saatavissa tasapainoon asuntomarkkinoiden pysyvästä epätasapainosta johtuen, tulisi valtiolla olla erityisissä tapauksissa mahdollisuus tukea purkamista 50 %:a suuremmalla akordiosuudella.

Valtiontilintarkastajien rahoittama tutkimustoiminta

Valtiontilintarkastajat käynnistivät vuonna 2002 neljä tutkimushanketta, joihin myönnettiin yhteensä 100 913 €. Näistä neljästä hankkeesta yksi ei ole vielä valmistunut. Lisäksi tässä raportoidaan kahdesta muusta valmistuneesta hankkeesta, joiden rahoituksesta päätettiin vuosina 2001 ja 2003. Tutkimustuloksia hyödynnetään parlamentaarisessa valvonnassa ja valtiontilintarkastajien kertomuksen valmistelussa. Valtiontilintarkastajat esittävät kunkin tutkimustiivistelmän lopuksi oman kannanottonsa tutkimuksen kohteena olevasta ongelmasta.

Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä

Arvo Myllymäki (2003). Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos.

Tutkimuksen kohde ja toteuttamistapa

Tutkimuksessa kuvataan ja analysoidaan niin sanotun kolmannen sektorin järjestöjen toimintaa suhteessa kuntaan, yksilöön ja yritystoimintaan erityisesti kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Tutkimus on rajattu koskemaan sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka saavat julkista tukea toimintansa tueksi. Tutkimusongelma ja siihen vastaaminen on selkeästi painottunut hyvinvointipalvelujen toteuttamisongelmiin. Hyvinvointipalveluiden ja kilpailulainsäädännön yhteensovittamisen kartoitus samoin kuin lainsäädännön toimivuuden arviointi perustuvat käytännönläheisen materiaalin hyödyntämiseen. Tutkimus on osittain oikeusdogmaattinen, mutta tarkastelussa on mukana vahva oikeuspoliittinen näkökulma.

Tutkimuksen keskeisen säädösperustan muodostavat arpajaislaki (1047/2001) ja laki raha-automaattiavustuksista (1056/2001), laki kilpailunrajoituksista (480/1992) ja laki julkisista hankinnoista (1505/1992) sekä markkinaoikeuslaki (1527/2001). Osana oikeudellista tutkimusaineistoa ovat markkinaoikeuden (kilpailuneuvoston) ja KHO:n ratkaisut. Kansallisen normiston lisäksi tarkastelun kohteena ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) 86 ja 87 artiklojen säännökset julkisesta tuesta.

Järjestöt hyvinvointipalvelujen toteuttajina

Hyvinvointipalvelut kuuluvat yksilön tasolla perusoikeuksiin, jotka julkisen vallan on turvattava. Perustuslaista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä johtuen kunta on avainasemassa sen suhteen, lisääntyvätkö vaihtoehtoiset hyvinvointipalvelut. Hyvinvointipalvelujen hankkiminen kunnan oman palveluorganisaation ulkopuolelta on tehtävä lain ja hyvän tavan mukaisesti; järjestämistapa ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeuksien toteuttamista.

Järjestöjen tuottamat palvelut tuovat vaihtoehtoja julkisyhteisöjen hyvinvointipalveluille. Ne ovat käyttäjän kannalta joustavampia, niillä on mahdollisuus ylittää toimiala- ja kuntarajat, kokeilla uudenlaisia toimintatapoja ja yhdistellä eri toimialojen osaamista. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminta tehostaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää. Sosiaalipolitiikan toimijoiden välisen työn- ja vastuunjaon yhdistelmä korostuu, kun julkinen sektori, kaupalliset palveluntuottajat ja kansalaisyhteiskunta järjestävät limittäin sosiaali- ja terveyspalvelut. Mutta sosiaali- ja terveysjärjestöistä voi kehityksen seurauksena tulla kunnallisten hyvinvointipalvelujen korvike erityisesti sosiaalihuollon vaikeimmissa tehtävissä, mikä saattaa johtaa yksilön kannalta ongelmiin.

Voittoa tavoittelemattomien järjestöjen toiminta riippuu merkittävästi julkisesta tuesta. Palveluja tuottavat yleishyödylliset yhteisöt voivat saada tukea Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) voittovaroista sekä muista julkisista ja yksityisistä lähteistä. RAY:n tuoton suuntaamisessa lähtökohtana ovat kansalaisten tarpeet ja järjestöjen kehittämisehdotukset. Avustuksia on suunnattu heikoimmassa

asemassa olevien väestöryhmien tukemiseen. RAY:n ensisijaisena tavoitteena on varmistaa apua tarvitsevien ihmisten palvelujen saanti ja uusien toimintatapojen kehittäminen, ei saada aikaan keinotekoista kilpailuetua tai vääristää tuottajien välistä kilpailua.

Yleishyödylliset yhdistykset saavat verotukea, koska ne hoitavat tehtäviä, jotka tulevat yhteiskunnan hyväksi tuottamatta taloudellista hyötyä. Vaihtoehtona olisi yhteiskunnan suora julkinen rahoitus tai se, että julkisyhteisöt hoitaisivat tehtävät itse. Mikäli yhteisöä pidetään tuloverotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä ja sen tuloja verovapaina, sillä ei ole myöskään arvonlisäverovelvollisuutta. Yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain, jos toimintaa harjoitetaan liiketoiminnan muodossa ja tuloa pidetään yhteisön verollisena elinkeinotulona. Laajan verovapauden säilyttäminen on yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuuksien kannalta välttämätöntä.

Arvonlisäverolain ja tuloverolain kytkentä johtaa ongelmallisiin tulkintatilanteisiin ja kohtelee eriarvoisesti järjestöjä suhteessa yritystoimintaan. Se saattaa lisäksi olla vastoin kuudetta arvonlisäverodirektiiviä. Direktiivin mukaan arvonlisäverovelvollisuuden tulee koskea jokaista, joka harjoittaa taloudellista toimintaa riippumatta toiminnan tarkoituksesta tai tuloksesta. Veroneutraalius edellyttää, että samanlaista toimintaa kohdellaan verotuksellisesti samojen periaatteiden mukaan riippumatta siitä, tuottaako palvelut yksityinen vai julkinen taho. Verolainsäädäntö kaipaisi uudistamista niin johdonmukaisuuden kuin sisällöllisen selkeydenkin osalta.

Järjestöt ja hyvinvointipalveluiden kilpailuttaminen

Yleishyödyllisten yhteisöjen ja yritysten suhde on ongelmallinen, jos ne kilpailevat samoilla markkinoilla ja yleishyödyllisille yhteisölle myönnetään julkista tukea saman palvelun tuottamiseen. Jos järjestöjen ja kuntien tekemissä palvelusopimuksissa kunta kattaa tosiasiassa toiminnan kulut, järjestöillä ei ole yritysriskiä.

Julkisyhteisöjen hankintoihin sovelletaan hankintalakia (1505/1992), joka on luonteeltaan yleislaki. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnat voivat kuulua lainsäädännön soveltamisalaan kokonaan, osittain tai tietyn kynnysarvon ylityttyä. Tiettyjen ehtojen täytyttyä sovelletaan myös EU-oikeutta. Raha-automaattiavustuslain (1056/2001) 4 §:ssä säädetään avustettavan järjestön toiminnalle asetettavista sosiaalipoliittisista ehdoista. Säännös ei erityislainsäädännön määräyksenä estä kilpailunrajoituslain (480/1992) soveltamista järjestön toimintaan silloin, kun se tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluita. Kilpailulainsäädännön soveltaminen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä on kuntien tehtävä. Kilpailuneutraalius edellyttää, että kaikilla markkinoilla olevilla toimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet toiminnalleen. Sovellettavan lainsäädännön tulkinnalliset vaikeudet saattavat nousta kynnyskysymykseksi lainsäädännön noudattamisessa.

Järjestöjen näkökulmasta kunnallinen päätöksenteko on ratkaisevassa asemassa. Kunnilla on oikeus olla avaamatta palvelumarkkinoitaan kilpailulle, eikä palvelutuotannon kilpailuttaminen merkitse, että kunta luopuisi päätösvallasta, rahoituksen järjestämisvastuusta tai palvelujen valvonnasta. Kilpailuttamismahdollisuuksien käyttö riippuu olemassa olevista markkinoista. Palveluja tuottaessaan järjestöt toimivat pääosin 1990-luvulla säädetyn modernin lainsäädännön suomissa puitteissa. Valmiista säädösperustasta huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen monipuolistuminen on käynnistynyt nihkeästi. Kilpailua on perinteisesti pidetty sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelujen tavoitteille vieraana. Se on kuitenkin lisääntymässä, etenkin terveyspalveluissa. Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja ja kunnan suuri vastuu hyvinvointioikeuksien toteuttamisesta eivät mahdollista pakkokilpailuttamista.

Euroopan unionin oikeussäännökset eivät velvoita lainkaan kilpailuttamaan sosiaali- ja terveyspalveluja. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoihin voitaisiin säätää Suomessa tasapuolisen kilpailun turvaava, mutta nykytilannetta yksinkertaisempi ja joustavampi lainsäädäntö. Yhteisön tuomioistuimen sitovat ennakkopäätökset rohkaisevat myöntämään poikkeustapauksena julkista tukea myös julkisille yrityksille, jotka hoitavat yhteiskunnallisia palveluja. Euroopan komission suhtautuminen julkisiin palveluihin on kilpailuorientoitunutta. Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamista on tukenut Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriö. Unionin kilpailusääntöjen soveltamisen vaikeus kulminoituu tämän tutkimuksen näkökulmasta yhteisöihin, jotka tuottavat palveluja yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Hyvinvointipalvelut kuuluvat yksilön tasolla perusoikeuksiin, jotka julkisen vallan on turvattava. Perustuslain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön nojalla kunta on niiden järjestämisessä avainasemassa. Hyvinvointipalvelujen hankkiminen kunnan oman palveluorganisaation ulkopuolelta on tehtävä lain ja hyvän tavan mukaisesti, eikä palvelujen vaihtoehtoisella järjestämisellä saa vaarantaa kuntalaisten oikeuksien toteutumista.

Kolmatta sektoria voidaan hyödyntää menestyksellisesti hyvinvointipalvelujen tuottamisessa, vaikka se ei voi vapauttaa julkista sektoria ja erityisesti kuntia hyvinvointipalvelujen ensisijaisesta järjestämisvastuusta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoihin tulisi kuitenkin säätää nykyistä yksinkertaisempi ja joustavampi lainsäädäntö. Lisäksi arvonlisäverolain ja tuloverolain säännökset edellyttävät osittaisuudistusta niin johdonmukaisuuden kuin sisällöllisenkin selkeyden osalta.

Kilpailulainsäädännön soveltaminen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen on kuntien päätösvallassa. Kilpailuneutraalius edellyttää, että kaikilla markkinoilla olevilla toimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet toiminnalleen. Kunnilla on oikeus olla avaamatta palvelumarkkinoitaan kilpailulle. Kilpailuttamismahdollisuuksien käyttö riippuu olemassa olevista markkinoista. Kilpailua on perinteisesti pidetty sosiaali- ja terveyspalveluissa palvelujen tavoitteille vieraana.

Tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty tämän kertomuksen valmistelussa työministeriön hallinnonalan kertomusosuudessa.

Yritystukien vaikuttavuutta mittaamassa

Aki Kangasharju and Takis Venetoklis (2003). Do wage subsidies increase employment in firms? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). Keskustelualoitteita 304.

Kansainvälisesti tarkasteltuna tutkimus- ja kehitystoiminta ja investoinnit ovat yritystuen yleisimmät käyttökohteet. Työllisyystukia käytetään vähemmän, vaikka esimerkiksi Saksojen yhdistymisen yhteydessä arvioitiin, että investointitukien suosiminen työllisyystukien kustannuksella pahensi maan työttömyysongelmaa. Työllisyystuilla voi siis olla positiivisia vaikutuksia talouden ja yhteiskunnan kannalta.

Työllisyystukien joukossa perinteenä on ollut suosia työvoimakoulutusta suoraan tukityöllistämiseen verrattuna. Tämä näkyy erityisesti anglosaksisissa maissa. Suomessa sen sijaan tukityöllistäminen on ollut työvoimakoulutusta suositumpaa. Esimerkiksi vuonna 1999 Suomessa oli noin 50 000 tukityöllistettyä ja noin 40 000 ihmistä työvoimakoulutuksessa.

Työllisyystukien vaikuttavuutta on yleensä arvioitu tarkastelemalla niihin osallistuneiden ihmisten menestymistä työmarkkinoilla työvoimakoulutuksen tai tukitöiden jälkeen. Työllisyystukien vaikutuksia yritysten toimintaan ei ole kuitenkaan juuri tutkittu.

Tässä tutkimuksessa arvioidaan työministeriön hallinnoimien työllistämistukien vaikuttavuutta tukea saavien yksityisten yritysten työllistämiseen vuosina 1995—1999. Lisäksi tutkitaan, vaikuttivatko yritysten saamat tuet muihin saman toimialan ja/tai maantieteellisen alueen yritysten työllistämiseen.

Tutkimus suoritetaan nojaamalla viime vuosina nopeasti kehittyneisiin ekonometrisiin arviointimenetelmiin, joilla mitataan julkisen politiikan vaikutusta politiikan kohteena oleviin ihmisiin, kotitalouksiin tai yrityksiin. Vaikuttavuuden mittaamisessa on ongelmana se, että emme voi tietää yhdenkään tukea saaneen yrityksen työllisyyttä ilman tukea. Samalla tavalla emme voi havaita minkään tukea saamattoman yrityksen työllisyyttä tuen kera. Tämän ongelman vuoksi tuen vaikutus tukea saaneisiin yrityksiin on estimoitava ekonometrisin menetelmin. Tavoitteena on luoda tukea saaneille yrityksille sellainen verrokkiryhmä, joka poikkeaa tukea saaneista ainoastaan tuen saannin osalta. Muutoin tukea saaneiden ja ilman jääneiden yritysten pitäisi olla mahdollisimman samanlaisia.

Tässä työssä työllisyystuen vaikutus estimoidaan kiinteiden vaikutusten paneelimallilla, jossa selitettävinä muuttujina käytetään vaihtoehtoisesti yrityksen henkilölukumäärää ja palkkasummaa. Työllisyystuen saantia mitataan dummy-muuttujalla, joka saa tutkimusperiodin alussa kaikilla yrityksillä arvon nolla. Arvo muuttuu ykköseksi tuetuilla yrityksillä sinä vuonna kun tuki alkaa. Kontrollimuuttuji-

na käytetään yrityksen liikevaihtoa, kiinteää pääomaa, nettovoittoa, keskimääräistä palkkaa ja muita yritystukia kuten KTM:n investointi- ja toimintatukea sekä Tekesin tutkimus- ja tuotekehitystukea.

Tämänkaltaiset julkisen politiikan vaikuttavuuden arvioinnit ovat olleet Suomessa tähän saakka harvinaisia. Euroopan unionin rakennerahastoja on tosin arvioitu, mutta ne ovat olleet lähinnä ohjelmien prosessien arviointia eikä niissä ei ole pystytty mittaamaan rahastojen taloudellista vaikuttavuutta puhtaasti. Tämän vuoksi nyt käsillä oleva tutkimus jatkaa Suomessa kovin ohutta mutta sitäkin tärkeämpää tutkimuslinjaa.

Menetelmän tärkeyttä korostaa myös se, että sillä voidaan puolueettomasti arvioida eri tukilähteiden tuen vaikuttavuutta ilman, että täytyisi tyytyä tuen antajien itsensä tekemiin arvioihin. Julkisen rahan jaon kannalta on olennaista, että tiedetään käyttökohteen ohella sen vaikuttavuus, jotta voidaan arvioida julkisten varojen käytön järkevyyttä.

Tukityöllistämisen tuki on keskimäärin noin 620 € kuukaudessa ja sitä annetaan keskimäärin 6 kuukauden ajalle. Työllistämistuen alainen työpaikka on kuten mikä tahansa työ, joten työntekijälle maksetaan voimassa olevan työehtosopimuksen mukainen palkka. Tyypillisimpiä työpaikkoja ovat sosiaalialan työ, kiinteistönhoito- ja siivoustyö sekä toimisto- ja sihteerityö. Työnantaja maksaa palkan ja tuen välisen erotuksen. Sijoitusammattien keskimääräinen palkka on noin 1 560 € kuukaudessa. Näin ollen yrityksen osuus tukityöllisen palkasta on noin 60 % ja tuen osuus 40 %. Tämä tarkoittaa että yhden euron tuenlisäyksen täytyy lisätä yrityksen omaa (yksityistä) työllisyyttä 1,5 €, jotta tuki olisi työllisyyttä lisäävää. Yrityksen oma (yksityinen) työllisyys tarkoittaa tässä yrityksen koko työllisyyttä vähennettynä julkisin varoin tuettu työllisyys.

Jos tuki saa aikaan pienemmän kasvun yrityksen omassa (yksityisessä) työllisyydessä, sen voi katsoa syrjäyttäneen yrityksen työllisyyteen varattuja varoja ja siirtäneen niitä muuhun käyttöön, kuten markkinointiin, investointeihin, osingonjakoon ym. Analysoimme tutkimuksessa yritysten tilinpäätösaineistoa, johon on liitetty tiedot mahdollisista yritystuista. Analysoimamme paneeliaineisto sisältää noita tietoja noin 26 000 yrityksestä viiden vuoden ajalta (1995—99). Aineisto on Verohallituksen rekisteriaineisto, jonka käytölle tutkijat ovat hankkineet käyttöluvan. Näin ollen tutkijat hyödyntävät julkisin varoin muutenkin hankittua ja ennestään olemassa olevaa aineistoa.

Aineiston yrityksistä 36 % on saanut jotain tukea vähintäänkin yhden kerran mainittuna aikana. Yleisin tuki on työministeriön työllistämistuki. Tuetuista yrityksistä 85 % on saanut työllistämistukea pelkästään tai työllistämistukea muiden tukien ohella. Työllistämistuet ovat pienimpiä ja Tekesin tuen suurimpia. Kaikkien yritysten joukossa määrällisesti eniten kuitenkin on jaettu KTM:n tukia. Toimialoittain tarkasteltuna työministeriön tukea jaetaan eniten teollisuudessa, jossa myös yritystä kohti laskettu tuen keskimääräinen koko on muita toimialoja suurempi.

Tulokset osoittavat, että tuen ansaintavuonna työministeriön työllisyystuet syrjäyttävät osan yritysten omista työllistämismenoista siten, että tukien vapauttamia varoja, joita ennen tukea meni palkkakuluihin, käytetään tukien aikana muuhun tarkoitukseen. Jotta tuki olisi työllisyyttä lisäävä, tuen pitäisi lisätä yrityksen omia palkkamenoja vähintään puolitoistakertaisesti tukeen nähden. Tulosten mukaan kuitenkin keskimääräinen tuki (3 891 €) lisää yritysten omia palkkamenoja 1 462 € liian vähän. Korvausvaikutus on tällöin 25 %. Tämä erotus käytetään työllisyyden ulkopuoliseen tarkoitukseen. Raha joko säästetään tai käytetään esimerkiksi markkinointiin, investointeihin, osinkoihin jne. Tämän osuuden lopullista käyttöä tässä tutkimuksessa ei voitu kuitenkaan yksityiskohtaisesti selvittää.

Tuen jälkeisenä vuotena substituutiovaikutus on korkeampi. Tällöin yrityksen täytyisi lain mukaan pitää tukitöissä ollut henkilö ja maksaa itse hänen koko palkkansa. Tulosten mukaan kuitenkin yritykset pitävät henkilön yrityksessä vain keskimäärin 6—7 kuukautta. Verrattuna tilanteeseen, että yritykset pitäisivät tukitöissä olleen henkilön myös tukikauden jälkeen ilman, että he irtisanoisivat muuta määräaikaista työvoimaansa, saatu tulos osoittaa, että tuen vaikutus on 46 % liian pieni.

Noin 25 %:n korvausvaikutus tuen ansaintavuonna todennäköisesti hieman aliarvioi todellista vaikutusta, sillä aineistosta ei saatu selville, mihin ajankohtaan vuoden sisällä keskimäärin 6 kuukauden työllistämistuki ajoittui. Näin ollen vuoden ensimmäisellä puolikkaalla saatujen tukien tapauksessa yrityksen on täytynyt maksaa itse koko työllistämistuella olleen henkilön palkka vuoden toisen puolikkaan aikana. Ilman näitä yrityksiä arvioitu korvausvaikutus olisi ollut estimoitua suurempi. Toisaalta tuen ansaintavuoden jälkeen saatu 46 %:n korvausvaikutus todennäköisesti yliarvioi todellista vaikutusta samasta syystä. Yritykset, jotka ovat saaneet työllistämistukea yhden vuoden ensimmäisellä puolikkaalla, työllistävät tätä ihmistä yhteensä yhden kalenterivuoden, mikäli heille pätee keski-

määräinen 6—7 kuukauden työllistämisvaikutus tukivuoden jälkeisenä vuonna.

Tulosten mukaan kaikkia yritystukia (työministeriön työllistämistukea, kauppa- ja teollisuusministeriön investointi- ja toimintatukea tai Tekesin T&K-tukea) saaneet yritykset eivät ole vaikuttaneet samalla toimialalla ja/tai maantieteellisellä alueella toimivien yritysten työllistämiseen. Näin ollen tutkimuksessa ei havaita tuen syrjäytysvaikutusta.

Työllistämistuen vaikuttavuudessa on parantamisen varaa. On kuitenkin otettava huomioon, että aikaisemmat tutkimukset ovat havainneet työllistämistukien hieman parantavan tukitöissä olleiden ihmisten työnsaantia tukiperiodin jälkeen. Lisäksi tuen saannin vapauttamat varat ovat voineet tukea yrityksen menestymistä esimerkiksi lisääntyneiden markkinointi- tai investointiresurssien muodossa. Tämän vuoksi emme voi sanoa työllistämistuen lopullista kokonaisvaikutusta yhteiskunnan kannalta.

Selkeä positiivinen tulos on kuitenkin se, että niin työllistämistukea kuin muutakaan tukea (kauppa- ja teollisuusministeriön investointi- ja toimintatukea tai Tekesin T&K-tukea) saaneet yritykset eivät ole vaikuttaneet samalla toimialalla ja/tai maantieteellisellä alueella toimivien yritysten työllistämiseen. Tutkimuksen liitteenä raportoitujen tulosten mukaan KTM:n ja Tekesin tuilla on määrällisesti hyvin pieni ja tilastollisessa mielessä merkityksetön vaikutus yritysten työllistämiseen. KTM:n tukien osalta tulos on hieman yllättävä, sillä KTM:n tukien ainakin epäsuorana tavoitteena on edistää työllisyyttä. Tekesin tukien osalta tulos on ymmärrettävä, sillä T&K-projektit ovat pitkäkestoisia ja riskialttiita, joten niiden vaikutus yrityksen työllisyyteen pitäisikin näkyä vasta kahta vuotta pidemmällä aikavälillä. Joka tapauksessa näiden molempien tukien vaikutus voi näkyä pidemmällä kuin kahden ensimmäisen tuen saantivuoden aikana, johon tämä tutkimus aineistosyistä pystyi porautumaan.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Työllistämistuen merkitys työpaikkoja lisäävänä tukimuotona on vähäinen. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että yritykselle myönnetty tuki saattaa vuotaa pois varsinaisesta tarkoituksestaan, vaikka tutkimusaineiston kattama lyhyt aikajakso ei annakaan täysin yksiselitteistä vastausta tuen työllistämisvaikutuksesta. Muiden yrityksille myönnettyjen tukimuotojen (kauppa- ja teollisuusministeriö ja Tekes) merkitys työllistämisen kannalta on vähäinen, mikä selittyy näiden tukimuotojen luonteesta. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan työministeriön suorat tuet yrityksille eivät näyttäisi olevan yhteiskunnan kannalta tehokkain tapa edistää työllisyyttä. Ylipäätään yhteiskunnan tuen myöntäjien tiedot tukien vaikutuksista yrityksissä voivat olla vääristyneitä ja vaikutuksia liioittelevia. Valtiontilintarkastajien mielestä yritystukien seurannassa käytettyjen tutkimusmenetelmien monipuolisuuteen ja objektiivisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Vaikutusten arviointiin on hyödyllistä käyttää entistä useammin ulkopuolisia, riippumattomia tutkijoita ja tutkimuslaitoksia.

Tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty tämän kertomuksen valmistelussa työministeriön hallinnonalan kertomusosuudessa.

Uusi julkinen hallinto ja yliopistojen meno- ja tulorakenteen muuttuminen

Salme Näsi ja Jaana Latvanen (2003). Yliopistojen sidosryhmä- ja tilivelvollisuussuhteet. Viitekehys yliopistojen laskenta- ja muiden informaatiojärjestelmien kehittämiseksi. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. Working Paper N:o 270/ 2003.

Tutkimuksessa on tarkasteltu yliopistojen kasvua ja resurssikehitystä 1990-luvulla, joka oli tulos-

ohjaus- ja -johtamisjärjestelmien implementoinnin vuosikymmen suomalaisessa julkisessa hallinnossa. Tutkimuksessa on pohdittu myös yliopistojen sidosryhmä- ja tilivelvollisuussuhteita. Mistä todella on kysymys, kun tarkastellaan tämän päivän yliopistojen toimintaa ja rahoitusta eri sidosryhmien taholta tulevine vaateineen, odotuksineen ja toiveineen? Ketkä yliopistossa ovat tilivelvollisia, kenelle ja mistä? Ovatko tilivelvollisuussuhteet selvät? Tarkoituksena on nostaa usein liian itsestään selvinä ja yksinkertaisina käsitellyt kysymykset keskustelun ja problematisoinnin kohteiksi. Viime kädessä pyrkimys on hahmottaa yliopistojen laskenta- ja muiden informaatiojärjestelmien sekä raportoinnin kehittämistarpeita juuri sidosryhmä- ja tilivelvollisuuslähtökohdista käsin.

Uusi julkinen hallinto

1990-luku merkitsi yliopistolaitokselle muutosten aikaa. Uusi julkinen hallinto (New Public Management tai New Public Financial Management) -ideologian kannustamina valtionhallinnossa tehtiin uudistuksia, joilla hallintoa pyrittiin tehostamaan ja supistamaan tai ainakin pysäyttämään julkisten menojen kasvu. Julkisia yksiköitä on yksityistetty ja tehtävien hoitoa on avattu myös yksityisen sektorin taholta tulevalle kilpailulle. Yksityisen ja julkisen vertailu ja yksityisen sektorin paremmuus julkiseen sektoriin verrattuna ovat kuuluneet 1990-luvun keskusteluun ja johtaneet uusiin ratkaisuihin useiden julkisen hallinnon tehtävien ja yksiköiden kohdalla. Yliopistot ovat organisatorisen statuksensa suhteen edelleen valtion tilivirastoja, vaikka yliopistojen omassakin keskuudessa on esiintynyt halukkuutta muutoksiin erityisesti nykyistä suuremman taloudellisen autonomian saamiseksi.

Yliopistoista on kuitenkin käytännössä muodostunut tulosvastuuyksikköjä, jotka tuloksineen, saavutuksineen, tavoitteineen, uusine tutkimus- ja koulutusideoineen ja -avauksineen kilpailevat keskenään niin opetusministeriön kautta saatavista yliopistomäärärahoista kuin myös muista rahanlähteistä, lähinnä tutkimusrahoituksesta. Yliopistojen sisällä eri tiedekunnat ja muut yksiköt puolestaan kilpailevat määrärahoista, ja tässä kilpailussa kunkin yksikön määrällinen tuotos näyttelee — sovellettavasta rahoitusmallista riippumatta — keskeistä osaa. Uuden julkisen hallinnon toimintamalleihin kuuluu myös säännösten purkaminen sekä päätöksenteon ja vastuun — ainakin näennäinen — siirtäminen sinne, missä itse toiminta tapahtuu.

Kilpailun, tulosyksikköajattelun ja tuotoksen määrää korostavan tehokkuusajattelun seuraukset näkyvät yliopistoissa toiminnan voimakkaana kasvuna. Yliopistotoiminta on runsaan kymmenen viime vuoden aikana maassamme kasvanut kaikilla kasvumittareilla (opiskelijat, tutkinnot, henkilökunta, tilat, rahoituslähteet, julkaisut, yhteistyösuhteet jne.) mitaten. Näin siitäkin huolimatta, että samana ajanjaksona on perustettu maahan toinen korkeakoulutusjärjestelmä, ammattikorkeakoulut.

Yliopistojen toiminnan kokonaisrahoituksesta keskimäärin 35—40 % on ulkopuolista rahoitusta, joka ei ole jatkuvaa vaan aina erikseen haettavaa ja kilpailtua rahaa. Yliopistojen voimakas ulkopuolisella rahoituksella tapahtuva kasvu on riskitekijä ja panee kysymään, onko yliopistojen voimakas kasvu lainkaan hallittua. Onko ulkopuolista rahoitusta myös tulevina vuosina nykyisessä mittakaavassa saatavilla, jaksaako yliopistoväki vuodesta toiseen olla jatkuvassa rahan hankinnassa ja kilpailutaloudessa mukana, ja miten suomalaiset yliopistot tulevat pärjäämään kansainvälistyvillä koulutus- ja tutkimusmarkkinoilla?

Hankerahoitus on toki tarjonnut yliopistoille kasvumahdollisuuksia ja antanut mahdollisuuden palkata tutkijoita ja muuta henkilökuntaa enemmän kuin yksinomaan budjettirahoituksen turvin koskaan olisi ollut mahdollista. Hankerahoituksen myötä yliopistoihin on myös tullut sekä ”pätkätyön” ongelma että monien henkilöstöryhmien työhön merkittävä lisäkuormitus. Yhtä hyvin kuin puhutaan ”pätkätyöstä” voidaan puhua ”pätkärahoituksesta”, joka monien positiivisten seikkojen ohella myös kuormittaa yliopiston kaikkia resursseja ja toimintoja.

Yliopistolaitoksen kasvu

Yliopistojen kasvu kymmenen viime vuoden aikana ei ole tapahtunut yksinomaan perinteisiä aloja ja toimintatapoja kasvattamalla. Kasvu on syntynyt uusia aloja ja uusia ohjelmia luomalla ja keksimällä uusia tapoja opiskella, oppia ja opettaa. Perinteisen opetuksen rinnalle on kehittynyt verkko-opetusta ja perinteisten kampusyliopistojen rinnalle virtuaaliyliopistoja paikasta ja ajasta riippumattomiksi oppimisympäristöiksi. Yliopistot toimivatkin tänään eräänlaisessa ristipaineessa, jossa yhtäältä vaaditaan yliopistojen parhaiden perinteiden säilyttämistä ja toisaalta kulloisenkin ympäristön ja muuttuvien olosuhteiden tuomiin uudistumishaasteisiin vastaamista.

Suomen yliopistolaitos on kasvanut 1990-luvulla kaikilla kasvumittareilla mitaten. Siihen kysymykseen, missä määrin kasvu selittyy juuri määrätavoitteita korostavalla tulosohjausmallilla, lienee mahdotonta saada vastaus. Todetaan vain, että kymme-

nen vuoden aikana yliopistot ovat kasvaneet puolta suuremmiksi, mitataanpa kasvua sitten melkeinpä millä mittarilla tahansa.

Vuonna 1991 Suomen yliopistoissa oli kirjoilla n. 115 600 opiskelijaa ja kymmenen vuotta myöhemmin noin 162 800 opiskelijaa. Opiskelijamäärä v. 2001 oli siis yli 47 000 opiskelijaa (41 %) suurempi kuin kymmenen vuotta aiemmin. Tulosohjausmallissa erityisesti tohtorintutkinnot tuottavat yliopistoille rahaa. Tämä näkyy jatko-opiskelijoiden määrän kasvuna 77 %:lla.

Yliopistojen toiminnan tehostuminen tarkasteluajanjakson aikana näkyy tutkintomäärien kasvuna, joka on ollut vielä voimakkaampaa kuin opiskelijamäärän kasvu. Tutkintojen kokonaismäärä vuonna 2001 oli vajaat 16 700 tutkintoa, mikä oli 47 % korkeampi määrä kuin vuonna 1991. Tulosohjausmalliin sisältyvien perustutkintojen määrä oli 52 % korkeampi ja jatkotutkintojen määrä 68 % korkeampi kuin kymmenen vuotta aiemmin. Sen sijaan ainakin osittain tulosohjausmallin ulkopuolelle jääneiden muiden tutkintojen määrä oli laskenut 25 %:lla.

Myös yliopistojen henkilötyövuosien kokonaismäärä oli noussut tarkastellun kymmenvuotiskauden aikana. Kasvua oli vuoden 1991 lähes 21 500 henkilötyövuodesta lähes 28 500 henkilötyövuoteen vuonna 2001. Kasvu oli yli 7 000 henkilötyövuotta (33 %). Kasvu ei kuitenkaan ole tapahtunut tasaisesti yliopistojen eri henkilöryhmissä. Opetushenkilöstön määrä vuonna 2001 on vain 3,6 % suurempi kuin vuonna 1991, kun taas tutkimushenkilötyövuosien määrän kasvu on samana aikana ollut 226 %. Myös hallinto- ja tukipalveluiden henkilöstön määrä on kasvanut 19 %:lla. Tästä voi tehdä sen kiistattoman johtopäätöksen, että yliopistoissa opetushenkilökunnan tuottavuus on noussut ja työtaakka kasvanut. Tuottavuuskehitys on epäilemättä ollut valtiovallan toiveiden mukaista. Opiskelija- ja opettajamäärien epäsuhtainen kehitys on kuitenkin ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että opiskelijoiden henkilökohtaista ohjausta ja opetussuunnitelmien tekoa tulisi lisätä opiskelijoiden valmistumisen edesauttamiseksi.

Yliopistojen tilat ovat kasvaneet tarkastellun kymmenvuotiskauden aikana 50 %:lla. Valtion liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt, on edelleen yliopistojen päävuokranantaja, sillä se on 75-prosenttisesti tilojen vuokranantaja. Senaatti-kiinteistöjen ja sen taustalla olevan valtiovarainministeriön harjoittama omistajuuspolitiikka merkitsee sitä, että yliopistoilta peritään tiloista markkinaperusteiset vuokrat. Markkinavuokrina Senaatti-kiinteistöt kerää korjaus- ja uusinvestointeihin vaadittavaa rahoitusta, ja ainakin osittain juuri tällä selittyy yliopistotilojen erittäin voimakas kasvu 1990-luvun lopulla, ja kasvu jatkuu edelleen vielä uuden vuosituhannen puolella. Tilahallinnon keskittämisen tarkoituksena kuitenkin oli pikemminkin hillitä valtion rakentamista kuin lisätä sitä voimakkaasti. Muiden kuin Senaatti-kiinteistöjen hallinnoimien yliopistotilojen suhteellinen osuus on kasvanut 1990-luvun aikana 15 %:sta 25 %:iin. Tämänsuuntaisen kehityksen selitykseksi voi ajatella valtion harjoittaman jäykän markkinavuokrapolitiikan, joka ei reagoi riittävän nopeasti kysynnän ja tarjonnan muutoksiin ja sitä kautta määräytyviin markkinavuokriin. Tästä syystä vapailla kiinteistömarkkinoilla voi olla tarjolla Senaatti-kiinteistöjen tiloja edullisempia tiloja, jotka ovat sopivia myös yliopistojen käyttöön.

Yliopistojen tilakustannukset ovat KOTA-tietokannan mukaan nousseet nimellismäärin laskien yli viisinkertaisiksi vuoteen 1991 verrattuna eli nousua on ollut peräti 438 %. Vuonna 2001 tilakustannukset ovat olleet yhteensä 212,4 milj. €. Yliopistojen käytettävissä olevat tilat ovat samalla jaksolla kasvaneet 50 %:lla. Näistä tiloista Senaatti-kiinteistöjen osuus oli v. 2001 75 %. Yliopistoilla oli käytössään v. 2001 tiloja yhteensä 1,9 milj. m^2. Tilojen kasvu selittää vain osan tilakustannusten nimellisestä noususta.

Yliopistojen toiminnan suuntautumisen ja kasvun kannalta merkittävin muutos kuluneen kymmenvuotiskauden aikana on tapahtunut yliopistojen rahoituksessa. Vielä 1990-luvun alussa yliopistojen rahoituksesta lähes 4/5 oli budjettirahoitusta, kun taas kymmenen vuotta myöhemmin budjettirahoituksen osuus on alle 2/3. Ulkopuolisen rahoituksen osuus on kasvanut vuoden 1991 23 %:sta vuoden 2001 37 %:iin. Nämä prosenttiluvut kuvaavat Suomen yliopistolaitosta kokonaisuutena. Yliopistot ja eri tieteenalat poikkeavat ulkopuolisen rahoituksen osuuden suhteen paljon toisistaan. Erityisesti tekniikan ja lääketieteen aloilla ulkopuolisen rahoituksen osuus on paljon edellä sanottua keskiarvolukua korkeampi.

Yliopistojen sidosryhmät

Vain pari vuosikymmentä sitten sidosryhmätarkastelua ei pidetty tarkoituksenmukaisena julkisen hallinnon yksiköiden tarkastelutapana. Sen katsottiin soveltuvan paremmin vain yritysten tarkasteluun ja toiminnalliseen määrittelyyn panos-vastikesuhteineen. Tilivelvollisuus puolestaan on sana, joka suomalaiseen keskusteluun on tullut verraten myöhään ulkomaisen laskentatoimen ja tilivelvollisuussuhteita käsittelevän kirjallisuuden pohjalta. Tänään tilivelvollisuus-sanaa viljellään laskentatoi-

men ja erityisesti julkisen hallinnon laskentatoimen kielenkäytössä ahkerasti. Termiä käytetään paljolti arkikielen tasolla ilman käsitteen tarkempaa määrittelyä tai sisällön analysointia, vaikka tilivelvollisuus arkikielen ilmaisunakin pitää sisällään sen, että joku on velvollinen tekemään tiliä jostakin jollekin.

Vielä kymmenen vuotta sitten yliopistot olivat pääasiassa valtion tulo- ja menoarviosta rahoituksensa saavia valtion tilivirastoja. Tuolloin opetusministeriö ja valtiovalta yleensäkin olivat yliopistojen sidosryhmistä kiistatta primaarisimmat. Yliopistojen perustehtävinä 1990-luvun taitteessa korostuivat koulutus, sen laatu ja laadun arviointi. Mahdollisesti näihin asioihin oli yliopistoissa aiemmin kiinnitetty liian vähän huomiota. Tärkeimmät sidosryhmät olivat opetusministeriö valtiovallan edustajana ja toiminnan rahoittajana sekä opiskelijat, joiden valintaan kiinnitettiin huomiota. Karsinnan sijasta painotettiin sitä, että eri aloille saataisiin soveltuvia ja motivoituneita opiskelijoita. Myös maakuntien tasa-arvo opiskelijarekrytoinnin ja akateemisen työvoiman saannin näkökulmasta olivat keskeisiä keskustelunaiheita. Tänäänkin Suomen yliopistot ovat virallisen statuksensa suhteen opetusministeriön ohjauksessa olevia valtion tilivirastoja. Toiminnan todellisuus on kuitenkin perinteistä tilivirastomallia paljon monimutkaisempi ja monisäikeisempi.

Yliopistoja on syytä tarkastella nimenomaan sidosryhmiensä muodostamina ja niiden kanssa yhteistyötä tekevinä toimintayksikköinä. Yliopisto tulee määritellä toiminnallisesti juuri sidosryhmiensä avulla ja katsoa yliopistojen strategiaa ja strategista johtamista nimenomaan sidosryhmälähestymistavan pohjalta. Tilivirasto sanana itse asiassa viittaakin vain tiliorganisaatioon ja valtion taloushallintoon. Tilivirasto ei anna toiminnallisella puolella oikeaa kuvaa yliopistoista, niiden toimintaympäristöstä eikä toiminnasta sidosryhmäsuhteineen ja -asioineen, joihin yliopistot toiminnallaan vaikuttavat ja jotka puolestaan vaikuttavat yliopistojen toimintaan.

Tänään yliopistot ovat instituutioita, joilla on paljon sidosryhmiä ja eri sidosryhmillä erilaisia yliopistotoimintaan liittyviä etuja ja intressejä vaalittavinaan. Yliopistot toimivat lukemattomien sidosryhmien ja tilivelvollisuussuhteiden verkostona. Rahoittajien moninaisuus luo uusia ja monimutkaisempia sidosryhmä- ja tilivelvollisuussuhteita. Näitä suhteita syntyy sekä yliopistoyhteisön sisälle, sen eri tasojen välille että yliopiston eri yksiköiden ja niitä edustavien henkilöiden sekä ulkopuolisten rahoittajasidosryhmien välille. Raha luo konkreettista tilivelvollisuutta. Mistä rahaa on saatu ja millä ehdoin, miten tai mihin se on käytetty ja mitä sillä on saatu aikaan?

Tilivelvollisuus

Tilivelvollisuus on moniulotteinen, eri tieteenalojen ja ammattiryhmien piirissä käytetty käsite. Tilintarkastajat ja muut laskentatoimen ammattilaiset puhuvat tilivelvollisuudesta taloudellisen numerotiedon tuottamisen näkökulmasta, politiikan tutkijat näkevät tilivelvollisuuden poliittisen vastuun näkökulmasta, oikeustieteilijät perustuslaillisena sopimuksena ja filosofit etiikkaan kuuluvana asiana (vrt. Sinclair 1995, 221). Moniulotteisuudesta johtuen mikä tahansa määrittely tilivelvollisuudesta hukkaa osan käsitteen kokonaissisällöstä. Tilivelvollisuus on kaiken lisäksi sekä kulttuuri-, historiaettä kontekstisidonnainen käsite.

Laskentatoimella on kaksi normatiivista, sille tarkoitettua tehtävää, jotka ovat informaation tuottaminen päätöksenteon tueksi siihen liittyvän epävarmuuden vähentämiseksi sekä tilivelvollisuuden toteuttaminen. Ijiri (1975) on katsonut näistä tehtävistä tilivelvollisuuden toteuttamisen laskentatoimen ensisijaiseksi tehtäväksi ja määritellyt tilivelvollisuuden (accountability) suorastaan laskentatoimen selkärangaksi.

Tilivelvollisuus on siis laaja-alaisempi käsite kuin pelkkä taloudenpidon ja haltuun uskottujen varojen säilyttämisen velvollisuus. Erityisesti julkisen hallinnon organisaatioissa, joissa toiminnan taloudellinen tulos ei ole yhtä keskeinen menestyksen mittari kuin se on yrityssektorilla, tilivelvollisuus ei toteudu pelkällä tilinpäätösinformaatiolla ja selonteolla siitä, miten varoja on hoidettu, mistä rahaa on saatu ja miten sitä käytetty ja missä muodossa varat ovat tilinpäätöshetkellä. Tilivelvollisuuden toteuttaminen muodostuu perinteisiä laskentatoimen rekisteröinti- ja raportointitehtäviä vaativammaksi ja laajemmaksi tehtäväksi.

Näsi ja Meklin (1992) määrittelivät tilivelvollisuuden yhtäältä taloudenpitoa, rahan hankintaa ja käyttöä koskevaksi (monetary; financial) ja toisaalta toimintaa koskevaksi (operational) tilivelvollisuudeksi. Taloudenpitoa koskeva tilivelvollisuus heidänkin määrittelyssään tarkoittaa vastuuta hyvästä taloudenhoidosta, haltuun uskottujen varojen käytöstä laillisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, ennen kaikkea siitä, ettei varoja käytetä väärin. Hyvään taloudenpitoon kuuluvat kirjanpito ja tilinpäätösraportointi, jotka kertovat, mistä rahat on saatu ja mihin ne on käytetty, miten varojen määrä on tilikauden aikana kehittynyt sekä mikä määrä varoja on ja missä muodossa varat ovat tilinpäätös-

hetkellä. Toimintaa koskeva tilivelvollisuus laajentaa tilivelvollisen vastuuta raportoimaan myös itse toiminnasta ja sen tuloksista. Pelkän rahamääräisen tiedon esittäminen ei riitä, vaan tilivelvollisuus ulottuu tilivelvollisen toimintaan ja sen tuloksiin. Myös tiedon keruun ja tuotannon suhteen ollaan selvästi laajemmalla kentällä kuin mihin laskentatoimen tiedon keruu ja rekisteröinti perinteisesti ulottuvat.

Näsi ja Meklin liittävät tilivelvollisuus-käsitteeseen vielä kolmannenkin ulottuvuuden: yhteiskunnallisen tilivelvollisuuden (social accountability), jolla tarkoitetaan toiminnan ja sen tulosten yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Jos toimintaa koskeva tilivelvollisuus edellyttää toiminnalta tuloksia sekä taloudellisuutta ja tuottavuutta, edellyttää yhteiskunnallinen tilivelvollisuus sitä, että toiminta on tehokasta ja yhteiskunnallisesti vaikuttavaa. (Näsi ja Meklin 1992). Kaiken kaikkiaan tilivelvollisuus erityisesti julkisen hallinnon organisaatioissa tulisi ulottaa sen raportoimiseen, miten tehokasta toiminta on ollut, onko tehty oikeita asioita ja oikein.

Tulosohjaukseen siirtymisen tavoitteena valtionhallinnossa oli yhtäältä lisätä toimintayksiköiden omaa toimintavapautta ja toisaalta korostaa niiden vastuuta tuloksistaan. Toimintayksiköiden tilivelvollisuus on tulosohjauksen myötä kuitenkin laajentunut perinteisestä rahan käyttöä ja hyvää taloudenpitoa (stewardship) koskevasta raportointivelvollisuudesta accountability-tyyppiseen tilivelvollisuuteen, joka sisältää taloudenpitoa koskevan raportoinnin ja valvonnan lisäksi monipuolisen tilinteon myös itse toiminnasta ja sen tuloksista. Enää eivät myöskään riitä pelkät tilivelvoittajan tai päämiehen puolesta tehdyt tilintarkastukset, vaan sen lisäksi yliopistojen tulee olla erilaisten auditointien ja toiminnan laadun arviointien kohteena.

Yliopistojen taloudesta, toiminnasta ja toiminnan tuloksista sekä yhteiskunnallisista vaikutuksista odotetaan raportoitavan siten, että se tyydyttäisi laajasti eri sidosryhmien tiedontarpeita sekä päätöksenteon että tilivelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Tilivelvollisuuslähtökohta on ainakin sanan laajemmassa merkityksessä jäänyt valtionhallinnon tulosohjausta ja sisäistä päätöksentekoa tukevan laskentatoimen ja muun raportoinnin varjoon. Raportoinnin tulisi kohdistua kaikille tehtäväalueille: opetukseen, tutkimukseen ja yhteiskunnallisiin palveluihin, eikä vain menneen toiminnan vaan myös tulevaisuuden suunnitelmien osalta.

Tulosohjaus ja -johtaminen ovat kääntäneet huomion yliopistojen panoksista tuotospuolelle ja herättäneet vaatimuksen mitata yliopistojen tuotosta, toiminnan tuloksia, aikaansaannoksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jo tuotoksen kattava määrällinen mittaaminen on osoittautunut osin mahdottomaksi, puhumattakaan sitten tuotoksen laadun mittaamisesta. Tästä syystä on jouduttu turvautumaan harvoihin tuotosmittareihin, kuten perus- ja jatkotutkintojen määriin, joita sitten on käytetty yliopistojen toiminnan tuotoksen surrogaatteina. Kehittämisen varaa olisi paljon, mutta tehtävä lienee yliopistojen toiminnan luonteesta johtuen mahdoton.

Viimeaikaiset laskentatoimen kehittämispanostukset valtionhallinnossa ovat olleet rahoituksen laskentatoimen puolella — johdon laskentatoimen kustannuksella. Valki-kirjanpitoon perustuvassa raportoinnissa olisi esimerkiksi tilivirastojen tuotto-kulu-laskelman ja taseen rakenteen ja sisällön suhteen kehittämisen varaa, jotta laskelmista tulisi helpommin ymmärrettäviä ja — totutun fraasin mukaisesti — kohteena olevan tiliviraston taloudellisesta tuloksesta ja asemasta oikean ja riittävän kuvan antavia. Korjaukset voivat tapahtua nykyisen kirjanpidon pohjalta ilman, että lähdetään pioneerina kokeilemaan esimerkiksi International Public Sector Accounting Standardien (IPSAS) tasoista uudista. Yliopistot ovat tehtäviensä suhteen niin poikkeuksellisia organisaatioita, että on syytä vakavasti kysyä, millä informaatiolla on käyttöä, kuka sitä tarvitsee ja mihin tarkoitukseen, mistä yliopisto on tilivelvollinen ja kenelle, mikä tieto on yliopiston johtamisen ja strategisen tilivelvollisuuden kannalta tärkeää ja käyttökelpoista.

Yliopistojen kustannuslaskenta on meillä tavanomaisesti ”lapsen kengissä”, mikä hankaloittaa erityisesti ulkopuolisen rahoituksen hankehakemusten laatimista ja maksullisen palvelutoiminnan tarjouskilpailuihin osallistumista. Hankkeiden budjetointi, hinnoittelu ja tarjouslaskenta sekä ns. kustannusvastaavuuslaskenta ja -valvonta edellyttäisivät kehittyneen kustannuslaskentajärjestelmän tukea. Ennen kuin näitäkään tehtäviä varten lähdetään rakentamaan esimerkiksi toimintolaskentajärjestelmää, on syytä puntaroida järjestelmän tuottamia hyötyjä ja sen aiheuttamia implementointi-, ylläpito- ja muita kustannuksia.

Yliopistot laativat osana tilinpäätöstään ns. maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman. On katsottu tärkeäksi, että se rahoitus, jonka valtiovalta osoittaa yliopisto-opetukseen ja tieteelliseen tutkimukseen, myös käytetään juuri siihen tarkoitukseen. Maksullisen palvelutoiminnan tulisi kattaa omat kustannuksensa. Tosiasia kuitenkin on, että yliopiston eri tehtävät, opetus, tutkimus ja yhteiskunnalliset palvelut, maksullinen palvelutoiminta

mukaan lukien, paljolti toteutuvat käytännön arkipäivässä siten, että näiden tehtävien tehtäväkohtaisia kustannuksia ei voi mikään kustannuslaskentajärjestelmä luotettavasti jäljittää. Yliopiston tärkein ja kallein resurssi on kaikille tehtäville yhteinen osaamispääoma. Maksupalvelutoimintaa tuskin voidaan muutoin perustellakaan kuin synergiaetujen saavuttamisen kautta yliopistojen tehtävänä.

Ulkopuolisen rahoituksen suhteellisen osuuden kasvettua jo noin 40 %:ksi kokonaisrahoituksesta, olisi ehkä syytä kyseenalaistaa koko maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma. Se aiheuttaa vain turhaa päänvaivaa erilaisen ulkopuolisen rahoituksen kategorisoinnissa yhteisrahoitteiseksi toiminnaksi, maksulliseksi palvelutoiminnaksi tms. Ulkopuolinen rahoitus joka tapauksessa on tullut osaksi yliopistojen rahoitusjärjestelmää. Se täydentää yliopistojen budjettirahoitusta ja tukee budjettirahoituksella rahoitettavaksi tarkoitettua toimintaa — eikä päinvastoin. Ulkopuolisen rahoituksen hankerekisterien luonti sekä yksittäisten hankkeiden hallinnointi suunnittelu-, toteutus- ja seurantavaiheissaan sen sijaan tarjoaa paljon haastetta hanketta koskevien tietojen rekisteröinnille ja raportoinnille eri rahoittajia ja toimeksiantajia tyydyttävällä tavalla.

Toiminnastaan tilivelvollisten yliopistojen reagoinnin tulee olla strategista, ennakoivaa tai harkittua. Strategisen suunnittelun ja johtamisen tarve onkin oivallettu myös yliopistoissa. Strategiatyö ja sen tuloksena syntyvät strategia-asiakirjat tilivelvollisuuden kentässä nähtynä edustavat strategista, ennakoivaa tai harkittua tilivelvollisuuden toteuttamista. Tilivelvollisuuden kohteena on pikemminkin tulevaisuus kuin tämä päivä ja tulevaisuutta koskevat suunnitelmat, valinnat ja ratkaisut. Suomen olosuhteissa kilpailua on tänään ennen muuta rahoituksesta, mutta tulevaisuudessa mitä todennäköisimmin myös muista resursseista, erityisesti osaamispääomasta sekä tutkijoiden ja opettajien että opiskelijarekrytoinnin muodossa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Koska tämän tutkimuksen tuloksia on hyödynnetty opetusministeriön hallinnonalan kertomusosuudessa, valtiontilintarkastajat korostavat tässä vain sidosryhmien monipuolistumisesta johtuvia uusien seuranta-, raportointi- ja arviointivelvollisuuksien täyttämistä. Yliopistojen kolmannen tehtävän korostumisen vuoksi yliopistojen on järjestettävä laskenta- ja seurantajärjestelmänsä myös näitä uusia tehtäviä ja niistä johtuvia vaatimuksia vastaaviksi.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on saanut entistä suuremman merkityksen yliopistojen tuloksellisuutta arvioitaessa eri sidosryhmien näkökulmasta. Tilivelvollisuus ei enää ole tiliviraston vuosittaista velvollisuutta näyttää yksinomaan "oikeita ja riittäviä tietoja", vaan tilivelvollisuuden täyttäminen kattaa entistä laajempien sidosryhmien vaatimat informaatiotarpeet. Samalla opetuksen ja tutkimuksen resurssien turvaaminen vaatii entistä tehokkaampaa hallintoa ja henkilöstövoimavarojen ohjaamista. Erityisesti opetusministeriön vastuu suomalaisen innovaatiojärjestelmän menestyksestä korostuu. Yliopistojen toimitilojen mitoituksen ja vuokratason tulee olla sellainen, että se kannustaa yliopistoja ennen muuta perustehtäviensä suorittamiseen.

Kokonaisvaltainen maahanmuuttopolitiikka

Niklas Reuter, Risto Karinen ja Petri Uusikylä (2003). Kohti kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa — taustaselvitys maahanmuuttopolitiikan tilasta ja kehittämistarpeista. NetEffect Oy. Helsinki.

Tässä selvityksessä arvioidaan nykyisen maahanmuuttopolitiikan tilaa EU:ssa ja Suomessa sekä hahmotetaan eräitä tulevaisuuden maahanmuuttopolitiikan kannalta keskeisiä haasteita. Lopuksi esitetään havaintojen pohjalta joukko konkreettisia suosituksia maahanmuuttopolitiikan tuleviksi linjauksiksi. Havainnollistaaksemme maahanmuutto-

politiikan ilmiökenttään liittyviä haasteita olemme soveltaneet ns. skenaariomenetelmää, jonka avulla voidaan hahmottaa vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityssuuntia sekä näihin soveltuvia maahanmuuttopoliittisia strategioita.

Neljässä skenaariossa olemme kuvanneet, miten Suomen kansantalouden kehitys (elpyminen tai taantuminen) ja lähialueiden kokonaisvaltainen EU-integraatio, poliittinen vakaus ja elintasokehitys (myönteinen tai kielteinen) vaikuttavat Suomea ja kansainvälistä yhteisöä koskevaan yhteiskunnalliseen kehitykseen vuoteen 2008 mennessä.

”Kahden kerroksen väkeä” -skenaariossa Suomen kansantalous elpyy hiljalleen globaalin talouden, erityisesti Yhdysvaltojen talouden, nousun johdosta, mikä yhdessä onnistuneiden rakenteellisten uudistusten kanssa lisää työvoiman tarvetta useilla sektoreilla Suomessa. EU ei kuitenkaan kykene integroimaan tehokkaasti uusia jäsenvaltioita, joissa yhteiskunnallinen ja sosiaalinen kehitys polarisoituu entisestään, mikä lisää myös muuttohalukkuutta Suomen lähialueilla. Suomessa asenneilmasto jyrkkenee, mikä heijastuu myös politiikkaan ja arkipäivän käytäntöihin.

”Rauhaa, rahaa ja rakkautta” -skenaariossa Suomen kansantalous kehittyy melko myönteisesti globaalin talouden suotuisan kehityksen myötä. EU kykenee rakenteellisten uudistusten kautta parantamaan toimintakykyään sekä integroimaan uudet jäsenvaltiot melko nopeasti rakenteisiinsa. Uusien jäsenvaltioiden talouden kehitys on ennakoitua positiivisempaa, ja Venäjällä kyetään rakenteellisiin ja lainsäädännöllisiin uudistuksiin. Monella tavalla myönteinen kehitys kuitenkin asettaa Suomen uudenlaiseen kilpailuasemaan.

”Nopeat syövät hitaat” -skenaariossa Suomen kansantalouden kehitys pysyy hitaana. EU:n rakennerahastopanostukset uusiin jäsenvaltioihin tuottavat tulosta. Radikaalienkin yhteiskunta- ja talouspoliittisten ratkaisujen johdosta Baltian maiden taloudet kehittyvät erittäin suotuisasti, mikä heijastuu myös kansainvälisten investointien suuntautumiseen. Suomessa poliittiset jännitteet kasvavat eri osapuolien syyttäessä toisiaan hitaasta talouskasvusta.

”Kuilun partaalla” -skenaariossa Suomen kansantalouden kehitys jatkuu alavireisenä. Kehitys lähialueilla ei myöskään ole myönteistä. Baltian maiden integroituminen EU:n rakenteisiin ontuu EU:n toimintakyvyn säilyessä heikkona ja hajanaisena. Venäjä nojaa edelleen vahvasti raaka-ainevientiin eikä onnistu saamaan aikaan rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia. Suomessa rakenteet säilyvät jäykkinä ja asenteet kovina, varsinkin lähialueilla esiintyvän maahanmuuttohalukkuuden kasvaessa.

Suomen on ennakoivasti varauduttava tulevaisuuden vaihtoehtoisiin kehitysnäkymiin. Jonkin tai joidenkin skenaarioiden kehitysvaiheet tulevat ainakin osittain toteutumaan Suomessa ja lähiympäristössämme vuonna 2008. Suomen on siis jo tänään tehtävä sellaisia poliittisia päätöksiä, jotka mahdollistavat tulevaisuudessa riittävän joustavien ja mahdollisesti vaihtoehtoisten toimenpiteiden toteuttamisen.

Maahanmuuttopolitiikka

Kansainvälisessä ja EU:n sisäisessä maahanmuuttopoliittisessa työssä Suomen olisi toimittava niin, että aivovuotoa kehitysmaista teollisuusmaihin ehkäistäisiin erilaisin toimenpitein, kuten tukemalla suoria investointeja, kehitysapua, henkilöiden liikkuvuutta ja vapaa-kauppaa.

Kaikessa EU:n yhteisessä politiikassa tulisi pyrkiä kokonaisvaltaisuuteen (so. maahanmuuttopolitiikan valtavirtaistamiseen), läpinäkyvyyteen, tarvelähtöisyyteen ja joustavuuteen. Politiikkasektoreiden vastuiden ja toimintatasojen määrittelyiden tulisi olla nykyistä selkeämpiä EU:n tasolla, kansallisella tasolla ja maan sisäisesti paikallisella tasolla. Pääasiallisen kotouttamistyön tulisi tapahtua jäsenmaan paikallistasolla.

Laittoman maahanmuuton taltuttamiseen tarvitaan enemmän talouteen kuin turvallisuuteen nojautuvia ratkaisuja. Laittomasti EU:n jäsenmaissa olevien henkilöiden (ja heidän perheenjäsentensä) laillistaminen olisi kansantaloudellisesti (esim. lisääntyvien verotulojen kautta) järkevää. Samalla on kuitenkin huolehdittava, ettei laillistaminen anna väärää signaalia ja tätä kautta yllytä yhä kasvavaan laittomaan maahanmuuttoon ja ihmisten salakuljetukseen.

Työvoiman liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla olisi vielä kehitettävä. Työpaikan saamisen toisesta jäsenmaasta tulisi olla helpompaa. Jos päädytään käyttämään työvoiman maahanmuuton valintajärjestelmiä, on arvioitava näiden vaikutukset erityisesti aivovuodon, maahanmuuttajan kotoutumisen ja hänen oikeussuojansa sekä työmarkkinoiden tarpeiden ja yhteiskunnan yleisten resurssien kannalta. EU:n laajentumisen yhteydessä ei myöskään tulisi käyttää työvoiman liikkuvuutta koskevia rajoituksia. Suomen ei siis tulisi tässä yhteydessä vaatia siirtymäaikoja.

Kotouttamiseen liittyvät (EU-tason) toimenpiteet tulisi suunnitella ja toteuttaa yhteistyössä lähtö-, kauttakulku- ja saapumismaan kanssa niin,

että sopimuspohjaisesti määritellään (maahanmuuttajan) vastuut ja hyödyt.

EU:n pitäisi myös toimia aktiivisesti turvapaikanhakijoiden ja siirtolaisten oikeuksien puolestapuhujana maailmalla. Unionin yhteisessä turvapaikkapolitiikassa tulisi panostaa enemmän väärinkäytösten todentamiseen kuin maahantulon vastustamiseen. Turvapaikkaprosessia tulisi niin ikään kehittää avoimemmaksi, nopeammaksi ja oikeudenmukaisemmaksi.

Ikääntyminen ja alhainen syntyvyys tulevat johtamaan lisääntyvään työvoimantarpeeseen. Jotta tähän liittyviä (mm. talouskasvuun vaikuttavia) kielteisiä vaikutuksia voidaan lieventää, on kannustettava ihmisiä siirtymään nopeammin ja jäämään pidempään työelämään, edistettävä syntyvyyttä, tehostettava koulutusta sekä edistettävä työllisyysperusteista maahanmuuttoa.

Maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Suomen maahanmuuttopoliittisen ohjelman kehitystyön tulisi olla laajapohjaista. Yhteiskunnan eri lohkojen edustajista koostuvien työryhmien tulisi kartoittaa maahanmuuttopolitiikan toimintakentät ja kehittää eri ohjelmalohkojen päämääriä ja toimenpide-ehdotuksia. Poliittiset päätöksentekijät tulisi kytkeä kiinteästi valmisteluprosessiin ja näin varmentua ajoissa siitä, että kehittämisehdotukset ovat ”poliittisesti” toteutettavissa. Päätökset mahdollisista hallinnollisista ratkaisuista tulisi tehdä vasta, kun Suomessa on luotu yhteinen näkemys maahanmuuttopolitiikan päämääristä ja sisällöistä.

Toimiva ja oikeudenmukainen hyvinvointivaltio on tehokas maahanmuuttajien houkutin. Maahanmuuttajakysymysten valtavirtaistaminen — maahanmuuttajien sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden erityistarpeiden huomioonottaminen tarkoituksenmukaisilla politiikkasektoreilla — tulisi toteuttaa myös kansallisella tasolla. Pakolaispolitiikka tulisi nähdä osana laajempaa maahanmuuttopolitiikkaa. Edellisen tulisi varmistaa kansainvälisten humanitaaristen ja oikeudellisten velvoitteiden toteutus, kun taas maahanmuuttopolitiikan tulisi tämän lisäksi myös huomioida turvallisuuteen ja talouteen liittyviä päämääriä. Näitä politiikkalohkoja ei voida kuitenkaan kehittää erillään toisistaan, vaan niiden päämäärien ja keinojen tulisi tukea toinen toisiaan siten, että näiden välille ei synny ristiriitoja.

Suunnittelutyön tueksi tulisi laatia maahanmuuttopolitiikan kokoava analyysi, jonka pohjalta olisi mahdollista kehittää ohjelman toimeenpanon seurantajärjestelmä sekä sitä tukevat arviointikäytännöt. Seurannan avulla olisi mahdollista luotettavasti arvioida maahanmuuttopolitiikan vaikuttavuutta, laatua, tuloksellisuutta, tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Toisaalta jo tällä hetkellä pitäisi nykyistä systemaattisemmin arvioida kunnallista ja projektirahoitteista pakolais- ja maahanmuuttopoliittista työtä.

Maahanmuuttajien syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja kotoutumisen edistämiseksi heidän poliittisia oikeuksiaan ja vaikuttamismahdollisuuksiaan tulisi Suomessa kehittää mm. poliittisen edustuksen, työllistämisen, maahanmuuttajayhdistysten koulutuksien ja kansalaisuuden tai pysyvän oleskeluluvan saamisen kautta.

Myönteisillä tai kielteisillä asenteilla on perustavanlaatuinen merkitys maahanmuuttopoliittisen kehitystyön onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Vuorovaikutuksen ja kosketuspintojen lisäämisellä kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä edistetään suvaitsevaisuutta ja vähennetään ennakkoluuloja. Tähän tähtäävää toimintaa tulisi tukea mm. koulutuksen ja median vaikuttamisen kautta.

Suomen maahanmuuttopolitiikka tulisi kytkeä myös kehitysyhteistyön päämääriin. Suomen tulisi saavuttaa YK:n kehitysyhteistyömäärärahan suositustaso (0,7 % BKT:sta), osoittaa enemmän asiantuntijoita eri YK-järjestöjen palvelukseen, edistää vapaakaupan kehitystä WTO:ssa ja liittyä kansainväliseen siirtolaisten oikeuksien sopimukseen.

Suomen tulisi edelleen kartoittaa aktiivisen maahanmuuttopolitiikan malleja ja tarkastella etenkin julkisen ja yksityisen sektorin roolia ja vastuita työvoimatarpeen ennakoimisessa. Myös mahdollisten taloudellisten houkuttimien käyttäminen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi tulisi kartoittaa. Valintamallien on perustuttava kokonaisvaltaiseen ihmisnäkemykseen, jossa maahanmuuttajaa ei mielletä ainoastaan työntekijäksi vaan hänet nähdään myös yksilönä kaikkine sosiaalisine tarpeineen.

Työllistäminen on maahanmuuttajan onnistuneen kotoutumisen kannalta yksi tärkeimpiä tekijöitä. Maahanmuuttajien työllistäminen edellyttää kuitenkin asiallisin perustein haetun työ- ja oleskeluluvan saannin helpottamista, koulutus- ja päätöstodistusten sekä aikaisemman työkokemuksen hyväksymistä suomalaisilla työmarkkinoilla, maahanmuuttajien yritystoiminnan edistämistä, maahanmuuttajien kielitaidon parantumista ja kielivaatimusten alentamista, suvaitsevaisuuden lisäämistä ja monikulttuurisuusosaamisen vahvistamista työpaikoilla sekä henkilökohtaisten kotoutumissuunnitelmien laadun kehittämistä.

Koulutus mahdollistaa maahanmuuttajalle vuorovaikutussuhteen luomisen saapumismaan kansa-

laisiin ja yhteiskuntaan. Koulutuksessa tulisi panostaa enemmän maahanmuuttajien koulumenestyksen parantamiseen, koulutuksen keskeyttämisen ehkäisemiseen sekä korkeakoulutuksen edistämiseen.

Asuntopolitiikan keinoin tulisi estää maahanmuuttajien ”ghettojen” syntyminen lähiöissä ”hajasijoittamalla” pakolaisia riittävän suurissa ryhmissä eri kaupunginosiin. Asumisessa tulisi ottaa huomioon eri etnisten ryhmien sisäisen tuen tarve sekä asukkaiden informointi eri kulttuurien erityispiirteistä ja taloyhtiöiden säännöistä. Rakentamisessa tulisi enemmän huomioida esimerkiksi riittävän suurten yhteisten sisä- ja ulkotilojen toteuttaminen.

Toimiva julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto estää maahanmuuttajien syrjäytymisen ja toimii samalla tänne muuttavien maahanmuuttajien houkutustekijänä. Tätä tulisi ylläpitää ainakin nykypäivän tasolla. Sosiaalipoliittisten tukitoimien parissa työskentelevien (esim. kuntien sosiaalisihteerit/pakolaissihteerit, KELA:n henkilökunta sekä työvoimatoimistojen toimihenkilöt) monikulttuurisuusosaamiseen tulisi myös panostaa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Tutkimuksessa on kartoitettu monipuolisesti maahanmuuttopolitiikan kokonaisuutta ja siihen liittyviä konkreettisia toimenpiteitä, joiden soveltuvuuteen ei tässä oteta kantaa. Tutkimuksella on tarkoitus pohjustaa suomalaisesta maahanmuuttopolitiikasta käytävää keskustelua. Maahanmuuttajien ongelmat ovat globalisoitumiseen liittyviä syviä muutoksia, ja niiden konkreettiset ratkaisut toteutetaan kussakin maassa paikallisesti. Kokonaisvaltainen maahanmuuttopolitiikka on suomalaiselle yhteiskunnalle suuri ja vaativa haaste, jossa joudutaan tasapainottelemaan terveen itsekkyyden ja toiset huomioivan humanitaarisuuden välillä.

Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan merkitys alueellisen kehityksen tasapainottajana

Veli Karhu, Mikko T. Kauppinen ja Aki Viitasaari (2003). Puriko ohjelmallinen aluepolitiikka? Arviointitutkimus ohjelmaperusteisen aluepolitiikan talous-, työllisyys- ja elinkeinopoliittisista vaikutuksista ohjelmakaudella 1995—99. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos.

Tutkimuksessa on tarkasteltu vuosina 1995—99 harjoitetun ohjelmaperusteisen aluepolitiikan talous-, työllisyys- ja elinkeinopoliittisia vaikutuksia ja niiden ajallista pysyvyyttä, ohjelmien yleistä toimivuutta sekä sitä, kuinka tasapuolisesti vaikutukset ovat levinneet maakuntien sisällä. Jälkimmäistä kysymystä on tarkasteltu aluepolitiikasta vastaaville ja sen kohteena oleville tahoille suunnatun mielipidekyselyn avulla. Tällaiseen kvalitatiiviseen menettelyyn päädyimme sen takia, etteivät EU-ohjelmien seurantatiedot mahdollistaneet kvantitatiivisten vaikutusten luotettavaa kohdentamista seutukunta- ja kuntatasolle.

Muilta osin tutkimus perustuu aluepolitiikan vaikuttavuudesta ja aluepoliittisen järjestelmän toimivuudesta tehtyihin arviointeihin sekä asian tiimoilta julkisuudessa käytyyn asiantuntijakeskusteluun.

Arviointitutkimusten kertomaa

Maaliskuussa 2003 sisäasiainministeriö julkaisi EU:n komissiolle lähetetyt loppuraportit tavoite 6, tavoite 5b ja tavoite 2 -ohjelmien tuloksista vuosien 1995—99 osalta. Ohjelmakaudella toteutettiin kaikkiaan 30 000 EU-hanketta, joilla mm. monipuolistettiin alueiden elinkeinorakennetta ja parannettiin niiden kilpailukykyä kehittämällä osaamista ja yritystoimintaa, edistämällä työllistyvyyttä ja työllisyyttä sekä estämällä syrjäytymistä.

Sisäasianministeriön tekemän yhteenvedon mukaan EU-hankkeilla vaikutettiin 60 000 työpaikan syntymiseen ja 10 000 yrityksen perustamiseen.

Koulutus- ja neuvontahankkeisiin osallistui 625 000 henkilöä. Rahaa hankkeisiin käytettiin lähes 5,5 mrd. €, josta EU maksoi 1,3 mrd. €, valtio 1,4 mrd. € ja kunnat 0,4 mrd. €. Loppurahoitus tuli yksityisiltä tahoilta. Eniten ohjelmarahaa ohjattiin tavoite 6:n Pohjois- ja Itä-Suomen harvaanasutuille alueille ja tavoite 5b:n maaseutualueille sekä tavoite 3 -alueen työttömille suunnattuihin kehittämishankkeisiin. Tulokset vaikuttavat kovin positiivisilta. Mutta miten on asian laita tämän tutkimuksen valossa?

Seuraavassa esittelemme tutkimuksen synnyttämiä huomioita ja johtopäätöksiä ohjelmaperusteisten toimenpiteiden tuloksellisuudesta ja toimivuudesta. Samalla esitämme joitakin ohjelmien arviointeihin ja seurantaan liittyviä kriittisiä huomioita.

Aluepolitiikan tavoitteiden toteutumisesta erilaisia näkemyksiä

Aluepolitiikasta vastaaville ja sen kohteena olleille tehdyn kyselyn mukaan vastaajien näkemykset poikkesivat melko paljon toisistaan sen suhteen, miten aluepoliittisten toimenpiteiden tulokset ovat vastanneet ohjelmalliselle aluepolitiikalle asetettuja määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Maakuntaliitot ja TE-keskukset kokivat tulosten vastanneen selvästi paremmin tavoitteita kuin kunnat ja ryhmä ”muut” (etujärjestöt). Yleispiirteenä monien kysymysten kohdalla oli se, että positiivisimmin suhtautuivat maakuntaliitot, TE-keskukset ja keskuskunnat, kun taas väli- ja syrjäiset kunnat sekä ryhmä ”muut” näkivät asiat toisin. Vaikuttaa pitkälti siltä, että ohjelmaperusteisen aluepolitiikan ”asiakkaat”, siis kunnat, kauppakamarit, yrittäjien, maatalouden ja palkansaajien keskeiset aluejärjestöt ja -palvelukeskukset, eivät ole läheskään niin tyytyväisiä ohjelmallisuuden aikaansaannoksiin kuin mitä ollaan ohjelmien valmistelu- ja hallinnointiorganisaatioissa.

Aluepolitiikan vaikutus maakuntien taloudelliseen kehitykseen vähäinen

EU:n rakennerahasto-ohjelmien ja ohjelmaperusteisen aluepolitiikan keskeisimpänä tavoitteena on edistää ohjelmien kohdealueiden taloudellista kehitystä. Kaikista case-kunnista ja TE-keskuksista yli 80 % katsoi, että maakunnan taloudelliseen kehitykseen on pystytty vaikuttamaan melko vähän tai vähän. Ryhmässä ”muut” vastaava prosentti oli yli 90 ja maakuntaliitoissa yli 50.

Perusteluissa korostetaan sitä, että talouskehitys on ollut aluepolitiikasta riippumatonta. Aluepoliittisilla välineillä ei siis vastaajien mielestä ole pystytty vaikuttamaan maakuntien taloudelliseen kehitykseen, vaan kehityskulkuun on vaikuttanut ennen kaikkea maailmantaloudellinen kehitys. Vaikka mielikuvaksi jää ohjelmaperusteisen aluepolitiikan heikko vaikuttavuus talouskehitykseen, on kuitenkin muistettava, että on vaikeaa sanoa, millaiseksi maakuntien kehityskuva olisi muodostunut ilman harjoitettuja toimenpiteitä.

Ohjelmien vaikutusten pysyvyys vaihtelee projekteittain

Kyselyyn vastanneiden mielestä ohjelmien vaikutusten pysyvyys oli melko suuri. Joidenkin tutkimusten ja viimeaikaisen julkisen keskustelun mukaan ohjelmien vaikutukset kuitenkin rajoittuvat paljolti hankkeiden ja projektien kestolle. Sikäli tulokset ovat tältä osin hieman yllättäviäkin. Vastaajien sanallisissa perusteluissa tosin usein todettiin vaikutusten lyhytaikaisuus, mutta näyttäisi kuitenkin siltä, että toimijat kokevat erityisesti koulutushankkeiden hyödyttävän alueita myös hankkeiden päättymisen jälkeen. Lyhytaikaisimpia vaikutukset ovat hankkeilla, joiden tehtävänä on ollut tuottaa jokin selvitys, strategia-asiakirja, suunnitelma tms. kirjallinen raportti. Nämä eivät näytä johtavan konkreettisiin toimenpiteisiin.

Kehittämistoiminnan tehokkuudessa edelleen parantamisen varaa

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 5/1997 todetaan, että ”pelot EU:n tukijärjestelmien monimutkaisuudesta eivät ole olleet täysin aiheettomia”. Tarkastuskertomuksen mukaan aluekehityslaki ja EU:iin liittyminen ovat lisänneet byrokratiaa, toimivaltasuhteet ovat epäselviä rakennerahastovarojen hallinnoinnissa, varojen budjetointi on sekavaa ja rakennerahastovarojen seurantajärjestelmän rakentaminen on kesken. Ohjelmakautta 1995—99 oli tuolloin kulunut kaksi vuotta. Tämän tutkimuksen perusteella kuva ei ole muuttunut.

Asiantuntijoiden vastausten perusteella jää väkisinkin sellainen kuva, että kehittämistoiminnan tehokkuudessa olisi runsaasti parantamisen varaa. Nyt kun toinen ohjelmakausi 2000—2006 on puolivälin tienoilla, monet toimijat ovat sitä mieltä, että ohjelmien hallintobyrokratia on mennyt pahempaan suuntaan nykyisellä ohjelmakaudella. Ilmeisesti on käynyt niin, että byrokratian ongelmia on pyritty ratkaisemaan lisäämällä normeja, toimijoita, seurantaa ja valvontaa — byrokratiaa.

Ohjelmien hallinnointi, laatiminen ja hyväksyttäminen, yhteistoiminta neuvotteluineen ja kokouksineen sitoo varsin merkittävästi resursseja. Ohjelman toteuttaminen pikkutarkkoine säännöksineen, maksatukset, rahankäytöstä tehtävät selvi-

tykset ja rahankäytön valvonta nielevät eri toimijoilta aikaa ja resursseja joissakin tapauksissa jopa saman määrän kuin hakkeisiin on saatavissa ”ulkopuolista” EU-rahoitusta. Tämä korostuu tietenkin euromääräisesti pienten hankkeiden osalta, koska pienen hankkeen hallinnointiin sitoutuu resursseja yleensä lähes saman verran kuin euromääräisesti suurempaankin hankkeeseen.

Yhteisöverotulot alueellisen kehittämistoiminnan indikaattorina

Kuntien kannalta alueen elinkeinoelämän vahvuutta ilmentää kuntien yhteisövero-osuus, joka on siis kunnille tilitettävä yhteisöveron osa. Yhteisöverotulot ovat kunnille se helpoiten rahassa mitattava hyöty, joka kunnan alueella toimivasta yritystoiminnasta koituu. Sen voidaan myös nähdä olevan vastine kunnan ja valtion tekemille elinkeinopoliittisille satsauksille. Yhteisöverotulot kuvaavat omalta osaltaan myös alueellisen kehittämispolitiikan onnistuneisuutta, ts. kaikkien niiden toimenpiteiden vaikuttavuutta, joilla on pyritty kehittämään elinkeinotoimintaa ja yritysten toimintaedellytyksiä aluepolitiikan kohdealueilla.

Kaupunki- ja aluekeskuspolitiikassa on eräiden tutkijoiden mukaan nykyisin keskitytty kaupunkien taloudellista kasvua edistäviin toimenpiteisiin, joilla on tavoiteltu kaupungistumisen etuja ja kasvuvaikutuksia. Kaupungistumisen aiheuttamien ongelmien ehkäisyn sijasta on siirrytty taloudellisen menestyksen tavoitteluun, vaikkakin aluekeskusohjelman tavoitteeksi on nostettu myös maan tasapainoinen kehittäminen.

Huomionarvoista on, että monien maakuntakeskusten yhteisöverotulot eivät yllä maan keskiarvoon. Tällaisia ovat mm. Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Mikkeli, Pori, Rovaniemi ja Seinäjoki. Maakuntakeskuksista yli keskiarvon yhteisöverotulot yltävät vain Helsingissä, Lappeenrannassa, Oulussa, Porvoossa, Tampereella, Turussa ja Vaasassa.

Kasvukeskusajatteluun perustuvan aluekeskusohjelman eräänä tavoitteena on ollut vahvistaa maakuntatasoisia keskuskaupunkeja, jotka toimisivat kasvun vetureina alueella ja säteilisivät positiivisia vaikutuksia ympäristön lähikuntiin ja koko maakuntaan. Tavoitteena on ollut edistää näin myös ympäristökuntien elinkeinoelämää. Ainakaan yritysten valtiolle ja kunnille maksamien verojen perusteella näin ei näytä käyneen. Eräissä maakuntakeskuksissa yhteisöverotulot ovat varsin korkeat, mutta kun tarkastellaan niiden naapurikuntia, havaitaan useimmissa yhteisöverotulotason olevan jopa alle puolet maan keskimääräisestä tasosta. Tämä on tilanne mm. Oulun, Porvoon, Tampereen ja Vaasan ympäristöissä.

Kasvukeskukset näyttävät siis tarjoavan työtä ympäristökunnissa asuville, mutta niiden vaikutukset ympäristökuntien yritystoimintaan yritysten tuloksestaan maksamien verojen perusteella ovat olemattomat. Huomionarvoista on, että eräiden maakuntakeskusten, kuten Hämeenlinnan, Tampereen ja Oulun useat ympäryskunnat ovat EU-ohjelmien suhteen ns. valkoista aluetta.

Ohjelmien määrällisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa ongelmia

Tavoitteet ja keinot tuntuvat menneen monissa ohjelmissa sekaisin. Ohjelmien tavoitteiden asettaminen herättää ihmetystä sikäli, että tavoitteena ja tuloksena pidetään yleisesti sitä, että ohjelmalle osoitettu rahoitus saadaan sidotuksi hankkeisiin. Tämänhän pitäisi olla ainoastaan välivaihe matkalla varsinaisiin tavoitteisiin. Pelkkää julkisten varojen käyttämistä ei tulisi pitää toiminnan tuloksen mittapuuna.

Ohjelmien tulosten arvioinneissa esitettyjä toteutumatietoja ei voitane pitää kaikilta osilta luotettavina. Emme ole kyenneet varmistamaan toteutumatietojen luotettavuutta, koska tiedot tuloksista perustuvat usein pelkästään hankerahoituksen hakijan etukäteisarvioon hankkeen tai projektin vaikutuksista esim. uusien tai säilytettävien työpaikkojen osalta. Hankerahoituksen hakijalle on luonnollisesti myöhemminkin edullista pyrkiä osoittamaan, että hakemuksessa esitetyt tavoitteet ovat toteutuneet. Kokonaisten ohjelmien ja ohjelmakausien arvioinneissa nämä luvut on esitetty yleensä korkeintaan tuhannen työpaikan tarkkuudella, mikä on omiaan lisäämään epäilyjä hankkeiden tulosten seurannan epäluotettavuudesta.

Ohjelmien hyödyntäminen vaatii osaamista ja rahallisia resursseja

Ohjelmapolitiikan tavoitteena on ollut saada alueet itse osallistumaan ja vastaamaan kehittämisestään. Tämä malli näyttäisi toimivan kohtuullisen hyvin suuremmissa kunnissa, joissa on riittävät rahalliset resurssit, innovatiivista yritystoimintaa jo olemassa ja joissa löytyy osaamista hankerahoituksen hakemiseen ja ylipäätään ohjelmallisen aluepolitiikan hyödyntämiseen. Ilmeistä on, että hankesuunnitelmien ja esitysten kirjoittaminen vaatii melkoisesti osaamista ja tietoa ohjelmista, toimintalinjoista, toimenpidekokonaisuuksista, rahoituksen myöntämisperusteista ja hyväksyttävän hankkeen vaatimuksista. Pitää olla tietoa siitä, miltä hyvä hanke

näyttää paperilla. Tämä ei onnistu henkilöltä, jolla riittävää tietämystä ja osaamista ei ole.

Ohjelmaperusteinen aluepolitiikka toimii myös alueilla, joilla on esim. teollista perinnettä, nuorta osaavaa työvoimaa ja yleensäkin riittävän vahva aluetalous, jossa on jo ennestään valmiina kehittämishakuisia ja -kelpoisia yrityksiä.

Merkillepantavaa on, että yliopistot, korkeakoulut ja muut korkeampaa koulutusta antavat organisaatiot ovat kyenneet hankkimaan itselleen merkittävässä määrin rahoitusta. On myös viitteitä siitä, että jotkut organisaatiot ovat oppineet korvaamaan vähentynyttä budjettirahoitustaan rakennerahastovaroilla. Esimerkiksi työntekijöiden palkkamäärärahoja on voitu näin muuttaa projektirahoitukseksi. Välttämättä tämä ei ole aina ollut aluekehittämisen kannalta järkevää. Lisäksi EU edellyttää, että sen muodostama rahoitus muodostaa nettolisän jäsenmaan asianomaisiin julkisiin menoihin. Tämän additionaliteetti- eli lisäysperiaatteen mukaan rakennerahastojen varat eivät saa korvata jäsenvaltion julkisia rakenteellisia tai vastaavia menoja. On kuitenkin viitteitä siitä, että näin on joissakin tapauksissa käynyt.

Kumppanuudessa ja yhteistyössä alueellista kirjavuutta

Kumppanuuden ja laajan eri toimijoiden yhteistyön käytännöissä esiintyi sekä hyviä että huonoja puolia. On hyvä, jos maakunnassa pystytään laajasti keskustelemaan tulevista kehittämistarpeista ja voidaan yhdessä valita esim. tuettavat toimialat. Näin resursseja voidaan ohjata sinne, mistä on ainakin teoriassa saatavissa kaikkein suurimmat hyödyt panoksiin nähden. Toisaalta erilaisten toimintakulttuureiden ja etujen yhteensovittamisessa ei voida aina onnistua parhaalla mahdollisella tavalla. Käytäntö on myös osoittanut, ettei esim. yrittäjillä ole useinkaan aikaa istua kokouksissa kumppanuutta luomassa, vaikka heidän näkemyksensä kehittämistarpeista saattaisi olla hyvinkin tärkeä suunnitelmia laadittaessa.

Maakuntien liitoilla vastuu, muttei varoja

Aluepoliittista lainsäädäntöä muutettiin merkittävästi vuoden 1994 alusta. Uuden lain keskeisenä periaatteena on pidetty ns. alueiden omaehtoista kehittämistä. Maakuntien liitoille siirrettiin aluekehitysvastuu ja maakuntien tuli laatia aluekehitysohjelmat sekä sittemmin maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat.

Ohjelmallisessa aluepolitiikassa maakuntien liitot on laitettu ”työntämään narulla” maakuntiensa kehitystä. Lakisääteisinä aluekehitysviranomaisina liitot johtavat aluekehittämistä maakunnissaan, mutta niillä ei ole omia resursseja tämän työn tekemiseen. Resurssit ovat ministeriöiden putkiohjauksessa TE-keskuksissa, joissa reviirinvartiointi kukoistaa ruohonjuuritasolle saakka. EU:n rakennerahastovarat jakaantuvat aivan liian monelle vastuuviranomaiselle, mikä on omiaan sekoittamaan ja vaikeuttamaan alueellista kehittämistyötä. Maakuntaliitto on lain mukaisesti aluekehitysviranomainen, mutta eräänkin liiton käytössä on ainoastaan seitsemän prosenttia alueelle suuntautuvista rakennerahastovaroista. Resurssit ovat muualla, mutta vastuu aluekehittämisestä on maakuntien liitoilla. Tällä hetkellä aluekehittämisen onnistuminen on paljolti kiinni myös keskeisten toimijoiden henkilökemioista.

Alueellisen kehittämisen ideologian muutos jäi puolitiehen

Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan käyttöönotolla on sanottu lisätyn maakuntien mahdollisuuksia vaikuttaa oman alueensa kehitykseen. Tämän retoriikan mukaan alueille on annettu vapaat kädet luoda itse oma hyvinvointinsa omista lähtökohdistaan. Tässä tutkimuksessa tehdyn kyselyn lukuisten vastaajien mielestä aluekehitysvarat kokonaisuudessaan ovat selvästi vähentyneet, eikä alueille todellisuudessa ole annettu riittävästi vapautta ja mahdollisuuksia omaehtoiseen aluekehittämiseen. Useiden kyselyyn osallistuneiden vastauksista välittyy turhautuminen yksityiskohtaiseen valvontaan ja tarkastuksiin.

Tässä yhteydessä nousee mieleen vuoteen 1993 saakka voimassa ollut vanha kuntien valtionosuusjärjestelmä, joka oli kustannusperusteinen ja tehtäväkohtainen. Se edellytti kuntien tekemiä nippelitason selvityksiä kaikista menoista, jotka kohdistuivat tiukasti kunnan tiettyyn tehtävään tai hankintaan. Järjestelmä edellytti lääninhallitusten suorittamaa kuntien valvontaa sen suhteen, että valtionosuus oli käytetty esim. juuri niiden lyijykynien ostamiseen, joihin valtionosuutta voitiin säännösten mukaan myöntää. Järjestelmä työllisti runsaasti ihmisiä sekä kunnissa että lääninhallituksissa.

Tilanne muuttui radikaalisti vuoden 1993 kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä. Siinä kunnille siirrettiin enemmän päätösvaltaa ja samalla myös vastuuta valtionosuuksien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Aiemmin valtio oli ohjannut ja valvonut korvamerkityillä valtionosuuksilla varsin yksityiskohtaisesti kuntien toimintaa. Kuntien valtionosuuksia kuitenkin leikattiin vuosina 1993—99 yhteensä 2 500 milj. €. Voidaankin sanoa, että kuntiin oli itse asiassa siirretty päätösvalta siitä,

miten palveluja leikattiin, karsittiin ja huononnettiin. Kunnat kuitenkin selviytyivät, kun ne saivat vapauden toimia järkevästi, sillä könttäsummavaltionavut eivät enää olleet korvamerkittyjä.

Mutta toteutuiko samansuuntainen kehitys myös aluepolitiikassa? Näyttää siltä, että se toteutui vain osittain. Samalla kun aluepolitiikan ”toteuttamisvaltaa” siirrettiin alueille, vähennettiin vastaajien mielestä resursseja merkittävällä tavalla. EU:lla mitä ilmeisimmin on ollut oma vaikutuksensa, mutta kyseessä on kuitenkin kansallisen aluepolitiikan selvä muutossuuntaus. Näin alueet, samoin kuin kunnat aiemmin, saatiin tekemään ”onnellisina omasta vallastaan” pienemmillä resursseilla kehittämistyötä. Samoin kuin kuntien rahoitusrakennetta oli muutettu niiden omien tulojen varaan, niin myös alueet laitettiin pitkälti itse rahoittamaan omaa aluekehitystään.

Muutos jäi kuitenkin aluepolitiikassa kesken. Todellista valtaa aluekehittämisessä ei koskaan siirrettykään alueille. Aluekehittäminen tuntuu olevan edelleen komission, ministeriöiden sekä valtion paikallisviranomaisten hallussa, kuten resurssit ja niiden jaosta päättäminenkin. Aluekehittämisessä pitäisi tehdä samansuuntainen muutos kuin kuntien valtionosuusjärjestelmässä kymmenen vuotta sitten. Tulisi siirtyä aluekehityksestä vastuussa oleville maakuntien liitoille myönnettäviin könttäsummarahoihin.

Köyhillä kunnilla ei ole varaa EU-ohjelmiin osallistumiseen

Ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan kuuluu sen keskeisenä periaatteena kumppanuus. Tämä näkyy niin ohjelmien valmistelussa ja resurssien suuntaamisessa kuin myös rahoittamisessa. Esimerkiksi kuntien on osallistuttava omalla panoksellaan kehittämishankkeisiin, jotta jotain voitaisiin toteuttaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnista on kyettävä osoittamaan rahoitusta myös muualle kuin sen lakisääteisiin peruspalvelutoimintoihin.

Hieman kärjistäen voidaan todeta, että heikoimmatkin alueet on laitettu rahoittamaan omaa aluekehitystään. Kunnilla ei kuitenkaan välttämättä ole rahaa hyödyntää ohjelmia ja osallistua hankkeisiin. Esim. vuoden 2001 alusta voimassa tullut kuntalain muutos koskien alijäämien kattamista on merkittävänä rajoitteena kehittämiseen. Tällä hetkellä tosin monet kunnat joutuvat rikkomaan tätä lakia, koska noin 130 kunnalla oli vuoden 2002 tilinpäätöksessä kattamatonta alijäämää joko edellisiltä tilikausilta tai kyseiseltä tilikaudelta. On myös huomattava, että syrjäisillä seuduilla kunnilla on suurempi tarve elinkeinojensa kehittämiseen ja yritystoiminnan yleisten edellytysten luomiseen kuin alueilla, joihin yritystoiminnalla muutoinkin on taipumus keskittyä.

Valtioneuvosto on parina viime vuonna jakanut poikkeuksellisesti aikaistettua harkinnanvaraista rahoitusavustusta noin 20 ns. kriisikunnalle. Avustuksen aikaistamisen perusteena on ollut mm. hallitsemattomasta velkaantumisesta aiheutuvien korkomenojen pienentäminen. Miten tällaisilla kunnilla sitten voisi olla ohjelmaperusteisen kehittämispolitiikan edellyttämän kunnan rahoitusosuuden verran rahaa käytettäväksi hankkeiden osarahoituksena? Kun kaikilla kunnilla ei ole laittaa tarvittavaa rahoitusosuutta EU-ohjelmiin, niin käytännössä aluepolitiikkaa ei pahimmassa tapauksessa köyhimmillä alueilla voida toteuttaa lainkaan, ts. köyhillä kunnilla ei ole varaa moiseen ylellisyyteen. Nykyinen ”uusi” aluepolitiikka voi siis joidenkin kuntien osalta kärjistää alueellisia eroja, mikä on selvästi ristiriidassa alueelliselle kehittämiselle asetetun tasaisuustavoitteen kanssa.

Ilmeinen tarve periferiapolitiikalle

Edellä on esitetty, että ohjelmaperusteinen aluepolitiikka ei näytä toimivan vaikeimmassa asemassa olevilla alueilla. Syrjäisimmillä alueilla, joista jo kahden sukupolven ”parhaat voimat” ovat lähteneet muualle, hankkeisiin suunnattavat varat suurella todennäköisyydellä voivat valua hukkaan. Tilanne ei parane kouluttamalla koulutukseen haluttomia pitkäaikaistyöttömiä silloin, kun koulutusta vastaavaa työtä ei lähimailtakaan löydy, koska työllistäviä yrityksiä ei noilla alueilla ole.

Syrjäisimmillä raja-alueilla asuu Suomessa määrittelytavasta riippuen noin 200 000 asukasta. Lainsäädäntö takaa Suomessa kaikille tietyt kuntien tarjoamat peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Kaikkien alueitten tulisi kuitenkin pärjätä omillaan, eivätkä mittavat alueitten väliset tulonsiirrot sovi nykyiseen aluepoliittiseen ajattelumalliin. Väestön pakkosiirtoihinkaan tuskin ollaan menossa. Koska ohjelmaperusteinen aluepolitiikka ei voi tuottaa syrjäisillä, harvaanasutuilla seuduilla hyviä tuloksia, olisi kehitettävä muita vaihtoehtoja. Tulisi harkita uudenlaista periferiapolitiikkaa, jonka perusrakenteena voisivat olla esim. henkilöihin kohdistuvat verohelpotukset. Näin syrjäisille seuduille voitaisiin saada uutta innovatiivista väestöä, joka kenties pystyisi hyödyntämään alueilla piilevät mahdollisuudet.

Hajasijoittaminen kaipaa vauhdittamista

1990-luvulla yksittäisistä maakunnista vähennettiin tuhansia valtion työpaikkoja. Samaan aikaan pää-

kaupunkiseudulla valtion työpaikkojen määrä on lisääntynyt. On perusteltua, että valtionhallinnon sijoittumisen vääristymiä jatkossa puretaan toimintoja alueellistamalla.

Valtion toimintojen hajasijoittamiselle maakuntiin ja eri alueille löytyy useita niin taloudellisuutta kuin tehokkuuttakin edistäviä perusteita alueelliseen oikeudenmukaisuuteen ja alueiden tasapuoliseen kohteluun liittyvistä perusteluista puhumattakaan. Hajasijoittamista ei tulisi jättää näpertelyn tasolle, vaan jo tällä vuosikymmenellä on mahdollista sijoittaa tuhansia tehtäviä sopiville paikkakunnille eri puolille Suomea.

Rakennerahastouudistus "AGENDA 2007"

Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan tulevaisuus Suomessa ja erityisesti EU:n rakennerahastojen hyödynnettävyys näyttää tällä hetkellä varsin avoinna olevalta kysymykseltä. Vuonna 2004 unioni laajenee kymmenellä uudella jäsenmaalla. Laajentumisen seurauksena tulotasoerot unionin rikkaimpien ja köyhimpien alueiden välillä kaksinkertaistuvat. Nykyisessä EU:ssa jäsenvaltioiden heikoimmin kehittyneiden, 1-ohjelma-alueiden BKT on 71 % EU:n keskiarvosta, uusissa jäsenmaissa BKT on kokonaisuudessaan ainoastaan 30—40 % EU:n keskiarvosta.

Suomen hallituksen keskeiset näkemykset ovat tavoite 1 -alueiden säilyttäminen, unionin alue- ja rakennepolitiikan jatkaminen laaja-alaisena myös tavoite 1 -alueiden ulkopuolella sekä raja-alueyhteistyön kehittäminen. Alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan EU:n rakennerahastopolitiikan tuleva rahoitusratkaisu voisi olla noin 0,45 %:n tasolla unionin BKT:stä. Se antaisi unionin alue- ja rakennepolitiikalle kiintein hinnoin noin 320—350 mrd. €, minkä pitäisi Mannisen mukaan riittää sellaiseen ratkaisuun, joka ottaa huomioon myös Suomen erityisintressit. Tuo rahoitustaso merkitsisi Mannisen mukaan tukien jatkumista lähes nykyisellä tasolla vanhoissa jäsenmaissa, jos ja kun uusien jäsenmaiden osalta pidetään kiinni neljän prosentin (BKT:sta) maakohtaisesta tukikatosta.

Todennäköisesti Suomen tärkein tavoite EU:n alue- ja rakennepolitiikan uudistamisessa on, että Pohjois- ja Itä-Suomen alueet säilyvät nykyistä tavoite 1 -aluetta vastaavana alueena. Bruttokansantuotetta mittarina käyttäen tilanne näyttää vaikealta, mutta otettaessa huomioon harva asutus, syrjäisyys ja arktiset ilmasto-olosuhteet, alueiden aseman säilyttäminen vaikuttaa perustellulta ja mahdolliselta.

Tavoite 1 -alueen ulkopuolisen alueen aseman säilyttäminen nykytasolla onkin suurimpia kysymysmerkkejä. Suomessa tavoite 2 -alueella ja siirtymäkauden alueilla asuu hieman yli kaksi miljoonaa asukasta. Kansallisesti onkin erittäin tärkeää, millainen rahoitusratkaisu näille tavoite 2 -alueille EU:n alue- ja rakennepolitiikkaa uudistettaessa saadaan. Suomen tilannetta saattaa jossain määrin helpottaa mahdolliset satsaukset raja-alueyhteistyöhön EU:n ulkorajoilla. Mikäli rajat ylittävää yhteistyötä jatketaan yhteisön tukemana erillisenä tavoiteohjelmia täydentävänä yhteisöaloitteena, rajaseudut voivat pyrkiä näitä hyödyntämään. Suomen kannalta olisi tärkeää, että painopisteenä olisivat ulkorajayhteistyö ja yhteistyö uusilla sisärajoilla.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Ohjelmallinen aluepolitiikka syntyi konkreettisessa muodossaan Suomen liityttyä EU:n jäseneksi. Tästä ohjelmallisesta alueellisesta kehittämisestä on nyt saatavissa yhden kokonaisen ohjelmakauden mittaiset kokemukset. Vuodesta 2007 alkava ohjelmakausi onkin edellisiä haastavampi ja arvaamattomampi EU:n laajentumisen vuoksi. Tähän mennessä saadut kokemukset ohjelmallisesta aluepolitiikasta eivät ole kaikilta osin myönteisiä. Erityisesti syrjäiset ja väestörakenteeltaan epäedulliset alueet ovat voineet hyödyntää vain vähän monien ohjelmien ja vielä useampien hankkeiden tarjoamia kehittämismahdollisuuksia. Näihin syrjäseutuihin uusi ohjelmallinen aluepolitiikka ei ole purrut.

Uudet hallinnolliset tuulet eivät ole tuoneet mukanaan vain uusia, lähes kaikki hallinnonalat kattavia rahoitusmahdollisuuksia rakennerahastojen muodossa ja niistä rahoitettuja konkreettisia hankkeita maan kaikille alueille, vaan maakunnallinen ohjelmallisuus on tuonut myös hallintokiistat ja uutta toiminnallista kulttuuria, jossa hallinnonalarajojen ylittäminen on osoittautunut työlääksi. Rahastovarojen vaatima hierarkkinen ohjelmasuunnittelu ja hyväksyttyjen hankkeiden monimutkainen ja -tasoinen hallinnointi ovat työllistäneet byrokratiaa ja sitä kautta tuoneet alueille myös uutta hankeosaamista, mutta pysyvien työllisyys-

vaikutusten ja kilpailukykyisten työpaikkojen syntymisestä saatavissa olevat tiedot eivät ole rohkaisevia.

Aluetaloudellisesta näkökulmasta keskittyminen on jatkunut. Kasvukeskusten heijastusvaikutukset ympäristöönsä ovat olleet odotettua vähäisempiä. Alueiden bruttokansantuotteella mitattuna Suomi kuuluu Euroopan hyvinvoiviin alueisiin myös jatkossa. Ihmisten kokemaa hyvinvointia ei voida mitata pelkästään hallinnollisiin aluerajoihin pakotetuilla taloudellisilla mittareilla, jotka voivat antaa vääristyneen kuvan alueiden todellisista kehitysmahdollisuuksista. On entistä tärkeämpää arvioida kriittisesti sitä, kuinka hyödyllistä kokonaistaloudellisesti on panostaa ohjelmien ja suunnitelmien laadintaan, ellei voida olla varmoja niiden toteutumisesta tarkoitetulla tavalla. Viitteet turhautumisesta ovat signaali siitä, että aluepoliittinen strategia tarvitsee uudelleenarvioinnin.

Postiosoite:

00102 EDUSKUNTA

Käyntiosoite:

Annankatu 44 A, HELSINKI

Puhelin:

(09) 4321 (vaihde)

Ohivalinta:

(09) 432 3321 (kanslia)

ISSN 0355-2535