

Valtiontilintarkastajain

kertomus

vuodelta 2003



Valtiontilintarkastajain

.....

kertomus

vuodelta 2003



HELSINKI 2004

ISSN 0355-2535

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2004

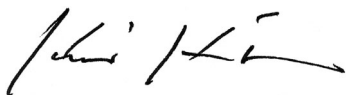
EDUSKUNNALLE

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

Helsingissä 10. päivänä joulukuuta 2004



Kari Urpilainen



Kari Kantalainen



Kari Myllyniemi



Raimo Mähönen



Ola Rosendahl



Mauri Lehmusto

SISÄLLYSLUETTELO

Vuoden 2003 valtiontilintarkastajien toiminta	7
--	----------

Ulkoasiainministeriön hallinnonala	11
Suomen kehitysyhteistyö ja taloussuhteet Kiinan, Vietnamin, Thaimaan, Nepalin ja Intian kanssa	11
Valtiontilintarkastajien kannanotto	33
Suomalaisten osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja hankkeisiin	34
Valtiontilintarkastajien kannanotto	43

Oikeusministeriön hallinnonala	45
Hallinto-oikeuksien toiminta	45
Valtiontilintarkastajien kannanotto	58
Sakon muuntorangaistusjärjestelmä	59
Valtiontilintarkastajien kannanotto	63
Kuntoutustoiminta vankiloissa	64
Valtiontilintarkastajien kannanotto	76

Sisäasiainministeriön hallinnonala	77
Aluekeskusohjelman toimivuus	77
Valtiontilintarkastajien kannanotto	89
Poliisin sisäinen yhteistyö	90
Valtiontilintarkastajien kannanotto	106
Maahanmuuttohallinnon erityiskysymyksiä	107
Valtiontilintarkastajien kannanotto	123

Puolustusministeriön hallinnonala	125
Vapaaehtoinen maanpuolustustyö	125
Valtiontilintarkastajien kannanotto	136
Puolustusvoimien Materiaalilaitos	137
Valtiontilintarkastajien kannanotto	145

Valtiovarainministeriön hallinnonala	147
Verohallinnon toiminnan kehittäminen	147
Valtiontilintarkastajien kannanotto	161

Opetusministeriön hallinnonala	163
Kulttuurin ja taiteen tukeminen	163
Valtiontilintarkastajien kannanotto	177
Euroopan aluekehitys- ja sosiaalirahastohankkeiden toimeenpano ja hallinnointi opetusministeriön hallinnonalalla	178
Valtiontilintarkastajien kannanotto	189

Muuntokoulutus	190
Valtiontilintarkastajien kannanotto	202

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	203
Hyvä hallinto ja maataloustuet	203
Valtiontilintarkastajien kannanotto	230
Terveysvaikutteiset elintarvikkeet	231
Valtiontilintarkastajien kannanotto	242

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	243
Infrastruktuurihankkeiden rahoittaminen	243
Valtiontilintarkastajien kannanotto	251
Ilmailuliikenteen kehitys	253
Valtiontilintarkastajien kannanotto	265

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala	268
Huoltovarmuuskeskuksen toiminta ja huoltovarmuus muuttuneessa toimintaympäristössä	268
Valtiontilintarkastajien kannanotto	285

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	287
Työsuojeluhallinnon toimivuus ja kyky vastata työelämässä esiintyvien uusien ongelmien ratkaisemiseen	287
Valtiontilintarkastajien kannanotto	301
Lääkehuollon toimivuus	302
Valtiontilintarkastajien kannanotto	320
Sosiaalihuollon asiakkaan asema	322
Valtiontilintarkastajien kannanotto	335

Työministeriön hallinnonala	337
Yhteishankintakoulutus	337
Valtiontilintarkastajien kannanotto	347
Työvoiman hankintakanavat ja rekrytointiongelmien ratkaisemiseen	347
Valtiontilintarkastajien kannanotto	368

Ympäristöministeriön hallinnonala	369
Ympäristöverotus	369
Valtiontilintarkastajien kannanotto	381
Maankäyttö- ja rakennuslaki ja alueellisten ympäristökeskusten ohjaus	382
Valtiontilintarkastajien kannanotto	393

Vuoden 2003 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. Valvontatoimintaansa varten valtiontilintarkastajat ovat olleet jakaantuneina kahteen jaostoon. 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 to-

teutettuihin 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 9.10.2003 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 viireillepano- 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 valvontaaikheiden hallinnonaloittainen valmistelu. Vas-

tualue on jakautunut kahteen jaostoon, joita ovat johtaneet tarkastusneuvokset Kari Kauppinen (VM ja PLM) sekä Kaj Laine (LVM ja OM). Vastuualueeseen ovat kuuluneet ylitarkastajat Seppo Niemi (UM ja OPM), Nora Grönholm (STM), Raimo Laitinen (MMM ja TM), Arto Mäkelä 1.1.2004 alkaen (SM ja YM) ja Anne Kalliomäki 1.6.2004 alkaen (KTM) sekä tarkastajat Marjatta Mylly (osa STM:stä ja osa OM:stä), Marjaana Solanne (osa SM: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 tarkastusneuvos Kaj Laine 14.3.2004 asti ja hallintoylitarkastaja Nora Grönholm 15.3.2004 alkaen. 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 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 2003 valvontaa koskevan valtiontilintarkastajien toimikauden aikana tarkastusvirasto antoi tiedoksi valtiontilintarkastajille kaikkiaan 118 vuositilintarkastusraporttia, 28 toiminnantarkastuksen tarkastuskertomusta sekä 3 selvitystä tai lausuntoa. Lisäksi tarkastusvirasto antoi valtiontilintarkastajille tiedoksi eduskunnalle annettavan kertomuksen tarkastusviraston toiminnasta, jota perustuslain mukaisesti käsi-

tellään eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana (K 12/2004).

Valtiontilintarkastajien valvontatoiminta

Valtiontilintarkastajat aloittivat vuodelta 2003 annettavan valtiontilintarkastajien kertomuksen suunnittelun kuulemalla 8.10.2003 kaikkien eduskunnan valiokuntien edustajia. Varsinaisen vuotta 2003 koskevan valvontaihevalintansa valtiontilintarkastajat aloittivat 12.11.2003.

Lopullisista selvityspyynnöistä puolet hyväksyttiin ja lähetettiin hallinnolle joulukuussa 2003 ja puolet helmikuussa 2004. Suunnitteluprosessin tuloksena hyväksyttiin valtiontilintarkastajien toimintasuunnitelma 25.2.2004. Valtiontilintarkastajat aloittivat alue- ja paikallishallinnon valvontakäynnit lokakuussa 2003 ja ministeriöiden valvontakäynnit maaliskuussa 2004.

Kotimaiset valvontamatkat tehtiin Pohjois-Savon TE-keskuksen sekä Pohjois-Karjalan TE-keskuksen alueille. Pohjois-Savon TE-keskuksen alueelle 22.—23.10.2003 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Kuopion kaupunki (kaupunginjohtaja Petteri Paronen), Itä-Suomen lääninhallituksen Kuopion palveluksikkö (maaherra Pirjo Ala-Kapee-Hakulinen), Kuopion hallinto-oikeus (hallinto-oikeuden tuomari Markku Pesonen), Pohjois-Savon liitto (maakuntajohtaja Antti Mykkänen), Pohjois-Savon TE-keskus (johtaja Jaakko Kekoni) ja Pelastusopisto (rehtori Lauri Pajulahti). Pohjois-Savon liiton valvontakäynnin yhteydessä kuultiin myös Kuopion yliopiston rehtori Matti Uusitupaa.

Pohjois-Karjalan TE-keskuksen alueelle 5.—6.11.2002 tehdyn valvontamatkan kohteina olivat Joensuun kaupunki (kaupunginhallituksen puheenjohtaja Seppo Eskelinen), Pohjois-Karjalan ympäristökeskus (johtaja Marketa Ahtiainen), Pohjois-Karjalan liitto (suunnittelujohtaja Risto Poutiainen), Pohjois-Karjalan TE-keskus (johtaja Matti Kuosmanen) ja Joensuun maakunta-arkisto (johtaja Jarno Linnolahti).

Ulkoasiainhallinnon valvontaan liittyen valtiontilintarkastajat tekivät kaksi valvontamat-

kaa. Valtiontilintarkastajat tekivät 10.—23.1.2004 valvontamatkan maamme edustustoihin Shanghaissa, Hanoissa, Bangkokissa, Katmandussa ja New Delhissä. Edustustojen toiminnan lisäksi valtiontilintarkastajat tutustuivat Shanghaissa, Hanoissa, Bangkokissa ja New Delhissä myös Finpron yksiköiden toimintaan ja New Delhissä lisäksi Nokian Gurgaonissa sijaitsevan yksikön toimintaan. Toisen valvontamatkan valtiontilintarkastajat tekivät 1.—5.11.2004 Suomen Ljubljanan ja Bratislavan edustustoihin. Tällä matkalla valtiontilintarkastajat tutustuivat Wienissä sijaitsevan Kansainvälisen Atomiennergiajärjestön (IAEA) toimintaan.

Valtiontilintarkastajat ovat edellä mainittujen lisäksi toimittaneet seuraavat valvontakäynnit:

11.11.2003	Rajavartiolaitoksen esikunta (rajavartiolaitoksen päällikkö Hannu Ahonen)
3.3.2004	Ilmailulaitos (pääjohtaja Mikko Talvitie)
4.3.2004	Liikkuva poliisi (liikkuvan poliisin päällikkö Teuvo Veijalainen)
10.3.2004	Sisäasiainministeriö (kansliapäällikkö Ritva Viljanen)
11.3.2004	Merenkululaitos (pääjohtaja Jukka Hirvelä)
17.3.2004	Maa- ja metsätalousministeriö (maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja)
18.3.2004	Sosiaali- ja terveysministeriö (kansliapäällikkö Markku Lehto)
24.3.2004	Valtioneuvoston kanslia (pääministeri Matti Vanhanen) Valtiovarainministeriö (valtiovarainministeri Antti Kalliomäki, toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos)
31.3.2004	Liikenne- ja viestintäministeriö (liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen) Valtion taidemuseo (ylijohtaja Tuula Arkio)
7.4.2004	Varustamoliikelaitos (toimitusjohtaja Markku Mylly)

14.4.2004	Ulkoasiainministeriö (valtiosihtööri Arto Mansala) Lääkelaitos (ylijohtaja Hannes Wahlroos)
15.4.2004	Opetusministeriö (kulttuuriministeri Tanja Karpela)
22.4.2004	Helsingin hallinto-oikeus (ylituomari Liisa Sahi)
28.4.2004	Huoltovarmuuskeskus (ylijohtaja Mika Purhonen) Suomen Kansallisteatteri (pääjohtaja Maria-Liisa Nevala)
29.4.2004	Suomen Kansallisooppera (hallituksen puheenjohtaja Seppo Tiitinen)
5.5.2004	Ympäristöministeriö (ympäristöministeri Jan-Erik Enestam)
6.5.2004	Uudenmaan TE-keskus (johtaja Hannu Paju)
12.5.2004	Vantaan vankila (johtaja Tuomo Junkkari)
26.5.2004	Kauppa- ja teollisuusministeriö (kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen) Nokian kaupunki (kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Reino Ojala)
27.5.2004	Tampereen yliopisto (professori Salme Näsi) Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen esikunta (esikuntapäällikkö Pentti Väänänen) Panssariprikaati (prikaatin komentaja Kyösti Halonen)
9.6.2004	Puolustusministeriö (puolustusministeri Seppo Kääriäinen)
10.6.2004	Oikeusministeriö (oikeusministeri Johannes Koskinen)
16.6.2004	Työministeriö (työministeri Tarja Filatov) Inarin kunta (vs. kunnanjohtaja Pentti Tarvainen)
17.6.2004	Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (ylijohtaja Kare Turtiainen) Kaamasen porontutkimusasema (päällikkö Mauri Nieminen) Inarin kalantutkimus- ja vesiviljelylaitos (päällikkö Petri Heinimaa) Sodankylän kunta (kunnanjohtaja Martti Pura)

18.6.2004	Lapin lääninhallitus (maaherra Hannele Pokka) Rovaniemen kaupunki (kaupunginjohtaja Mauri Gardin)
22.9.2004	Veikkaus Oy (toimitusjohtaja Risto Nieminen)

Valvontatoiminnassa esille tulleita kysymyksiä on tarkasteltu kertomuksessa hallinnonaloittain. Valtiontilintarkastajat ovat seuranneet myös aiempina vuosina tekemiensä toimenpide-ehdotusten toteutumista valtionhallinnossa. Ministeriöiden yhteyshenkilöiden kanssa pidettiin yhteistyökokous 12.12.2003 valvonnan uusista suuntaviivoista.

Valtiontilintarkastajat aloittivat kertomusosuuksien käsittelyn toukokuussa 2004 ja kertomuksen valmistelu päättyi lokakuussa 2004. Tätä kertomusta valmistellessaan valtiontilintarkastajat ovat pitäneet 43 kokousta.

Yksityisten kansalaisten ja järjestöjen kannanottoja, selvityspyyntöjä ja aloitteita on valtiontilintarkastajille tullut 11.

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

Lausunnot

Valtiontilintarkastajien kanslia antoi 30.8.2004 lausunnon valtiovarainministeriölle JHTT-lain tarkistamistyöryhmän työryhmämuistiosta, joka sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain muuttamisesta sekä 9.9.2004 lausunnon Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ry:lle Hyvä

tilintarkastustapa julkishallinnossa suosituksen tarkistamisesta ja täydentämisestä.

Koulutus

Osa valtiontilintarkastajista ja kanslian henkilöstöstä osallistui Tampereen Yliopiston Täydennyskoulutuskeskuksen järjestämään julkistalouden tarkastuksen symposiumiin 2.-3.6.2004. Kanslia järjesti 7.10.2004 oman koulutustilaisuuden Valtionhallinnon Internet-raportoinnista (Netra). Lisäksi kanslian henkilökunta on osallistunut erilaisiin mm. eduskunnan, HAUS kehittämiskeskus Oy:n, TietoEnatorin, Tietoinstituutin, valtiovarainministeriön sekä Suomen Asuntotietokeskuksen järjestämiin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin.

Kansainvälinen toiminta

Kansliapäällikkö Lehmusto osallistui alustajana 5.4.2004 kauppa- ja teollisuusministeriön järjestämään seminaariin "Towards common standards for good governance in civil service in the Baltic Rim?", joka käsitteli hyvää hallintoa yhteisin pelisäännöin. Lisäksi kansliapäällikkö Lehmusto osallistui alustajana 30.9.2004 eduskunnan yhteistyössä Maailmanpankin kanssa järjestämään seminaariin "Parliamentary Oversight for Poverty Reduction". Seminaari käsitteli Maailmanpankin toimintaa demokratian ja parlamentarismien vahvistamiseksi sekä köyhyyden vähentämiseksi kehitys- ja siirtymätalousmaissa. 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 Suomen kehitysyhteistyöstä ja taloussuhteista Intian, Kiinan, Nepalin, Thaimaan ja Vietnamin kanssa sekä suomalaisten osallistumisesta kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja hankkeisiin.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontamatkan Kiinaan, Vietnamiin, Thaimaahan, Nepaliin ja Intiaan 10.–23.1.2004. Lisäksi valtiontilintarkastajat tekivät valvontakäynnin ulkoasiainministeriöön 14.4.2004. Käynnillä kuultiin ministeriön edustajia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toimintalinjasta, ulkomaanedustustojen perustamisesta Euroopan unionin uusiin jäsenmaihiin sekä edustustoihin asemamaasta palkatusta henkilöstöstä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta on vastannut ylitarkastaja Seppo Niemi. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 9.6.2004.

Suomen kehitysyhteistyö ja taloussuhteet Kiinan, Vietnamin, Thaimaan, Nepalin ja Intian kanssa

Valtiontilintarkastajien suorittamassa Suomen ja kohdemaiden välisen kehitysyhteistyön arvioinnissa on selvitetty, miten kehitysyhteistyön toteutus on vastannut Suomen hyväksymiä kehitysyhteistyön tavoitteita ja periaatteita sekä eduskunnan tahdonilmaisuja. Huomiota on kiinnitetty myös kehitysyhteistyön tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tarkastelun kohteena ovat olleet myös kehitysyhteistyön uudet linjat, toiminnan painopisteiden muutokset, uudistuneet kehitysyhteistyön muodot ja kehitysyhteistyössä ilmenneet ongelmat.

Suomen ja kohdemaiden taloussuhteiden tarkastelussa on huomiota kohdistettu kunkin maan talouskehitykseen sekä talouden rakenteisiin ja erityispiirteisiin. Tarkastelussa tuodaan esiin kohdemaiden markkinoiden myönteisiä ja kielteisiä piirteitä sekä niitä toimialoja, joilla suomalaisilla yrityksillä on potentiaalisia toimintamahdollisuuksia. Arvioinnin kohteena on ollut

myös Suomen ulkomaanedustustojen ja Finpron vientikeskusten toiminta vienninedistämässä ja suomalaisten yritysten kansainvälistymisessä.

Kertomusosuutta valmisteltaessa pyydettiin kehitysyhteistyöstä ja taloussuhteista selvitys ulkoasiainministeriön lisäksi myös FIDA Internationalilta, Finpro ry:ltä, Interpedia ry:ltä, Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA ry:ltä, Kirkon Ulkomaanavulta, Suomen Lähetysseuralta, Väestöliitolta ja WaterFinns ry:ltä.

Kehitysyhteistyö

Kehityspoliittikan linjaukset ja tavoitteet

Suomen viime vuosina harjoittama kehitysyhteistyö on perustunut seuraaviin valtioneuvostossa tehtyihin kehitysyhteistyön linjauksiin: kehitysyhteistyön periaatepäätös 1996, Suomen kehitysmaapolitiikan linjaus 1998, kehitysmaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen 2001 ja kehityspoliittinen ohjelma 5.2.2004.

Vuoden 1996 periaatepäätöksen mukaan kehitysyhteistyö on keskeinen osa Suomen ulkopoliittikkaa ja kehitysmaasuhteita. Suomen kehitysmaapolitiikan tavoitteet on määriteltävä kokonaisuutena, jossa eri politiikkalohkojen tavoitteet ovat sopusoinnussa keskenään. Myös asioiden käsittely EU:ssa edellyttää, että kehitysmaasuhteissa poliittisia kysymyksiä, kauppapolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena.

Köyhyyden vähentäminen on Suomen ja kansainvälisen kehitysyhteistyön keskeisiä päämääriä. Se edellyttää kestäväää taloudellista kasvua, oikeudenmukaista tulonjakoa ja erillisiä köyhiin kohdistuvia tukijärjestelyjä, joilla luodaan edellytyksiä heidän osallistumiselleen tuotannolliseen toimintaan.

Periaatepäätöksen mukaan kestäväällä kehityksellä tarkoitetaan sitä, että taloudellisen kasvun, ympäristön kantokyvyn ja tulonjakovaatimusten kesken löydetään oikea tasapaino ja että kehitysavun tuella luotavat rakenteet ja ratkaisut ovat ympäristöllisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja hallinnollisesti elinkelpoisia ulkoisen tuen lakattuakin.

Ihmisoikeuksien, yhteiskunnallisen tasa-arvon, kansanvallan ja hyvän hallinnon edistä-

minen on Suomen kehitysyhteistyön keskeisiä tavoitteita, ja näiden katsotaan pitemmällä tähtäimellä olevan myös paras mahdollinen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen perusta.

Vuoden 1998 kehitysumaapolitiikan linjauksessa tuodaan esiin vuoden 1996 päätöksessä esitettyjen periaatteiden lisäksi keinoja, joilla edistetään sekä Suomen omia kansallisia etuja että yhteisiä maailmanlaajuisia tai alueellisia tavoitteita. Linjauksessa pidetään tärkeänä sitä, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön tavoitteet ovat sopusoinnussa keskenään. Suomen toiminnan lähtökohtana on kumppanuus ja kehitysmaiden vastuu omasta kehityksestään. Suomi tukee niitä maita, jotka ovat valmiita yhteistyöhön ja jotka ovat sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin.

Linjauksessa korostetaan muun, myös taloudellisen, vuorovaikutuksen lisäämisen merkitystä. Kaupan ja investointien vapauttamista edistetään niitä varten luoduilla kauppapoliittisilla foorumeilla, erityisesti EU:n kautta WTO:ssa ja OECD:ssä. Samanaikaisesti Suomi tukee kansainvälisten työ- ja ympäristönormien kehittämistä ja toimeenpanoa EU:n sisällä sekä kehitysmaissa. Suomi korostaa kehitysmailla ja etenkin vähiten kehittyneille maille tärkeiden kaupakysymysten riittävää huomioimista WTO:ssa ja on valmis tukemaan näitä maita sopeutumaan maailmantalouteen niiden omista lähtökohdista. Suomi korostaa yksityisen yritteliäisyyden ja omaehtoisen kehityksen voimistamista.

Ulkoasiainministeriö toteutti vuoden 2000 loppupuoliskolla kehitysyhteistyön maa- ja järjestöpolitiikkaa koskevan arvioinnin. Tavoitteena oli varmistaa, että poliittiset linjaukset vaikuttavat konkreettisesti kahdenvälisen ja monenkeskisen kehitysyhteistyön sisältöön. Tämän työn pohjalta laadittiin v. 2001 valtioneuvoston periaatepäätös Kehitysumaapolitiikan tavoitteiden toiminnallistaminen Suomen kehitysyhteistyössä. Päätöksen tarkoitus oli muodostaa yhdessä aiempien valtioneuvoston periaatepäätösten kanssa Suomen kehitysyhteistyön ohjausjärjestelmä.

Päätöksessä esitellään toimenpiteitä kehitysyhteistyön käytäntöjen edelleen kehittämiseksi mm. selkeyttämällä yhteistyömaiden valintaperusteita ja käytössä olevia yhteistyöinstrumentteja sekä Suomen tavoitteita ja vaikutuskeinoja monenkeskisissä kehitysjärjestöissä ja vahvistamalla kehitysyhteistyön taloudellisia ja hallinnollisia voimavaroja.

Suomi keskittää kahdenvälisen kehitysyhteistyönsä nykyistä harvempiin yhteistyömaihin ja suurempiin maaohjelmiin. Valtaosa kahdenvälisestä lahjamuotoisesta avusta kanavoidaan pitkäaikaisille yhteistyömaille. Suomen pitkäaikaisia yhteistyömailta ovat Egypti, Etiopia, Kenia, Mosambik, Namibia, Nepal, Nicaragua, Peru, Sambia, Tansania ja Vietnam. Yhteistyöohjelmaa voidaan merkittävästi kasvattaa niissä köyhimmässä maissa, joiden kehitystahdossa tapahtuu myönteistä muutosta ja joissa kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edellytykset paranevat.

Yhteistyön vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi Suomi keskittää panostuksensa entistä harvempiin ja suurempiin ohjelmakokonaisuuksiin. Hallitusten välinen hanke- ja ohjelmamuotoinen yhteistyö kohdistetaan kussakin pitkäaikaisessa yhteistyömaassa korkeintaan kolmelle sektorille tai kehitysohjelmaan. Suomi osallistuu aktiivisesti sektoriohjelmien ja köyhyyden vähentämisstrategioiden kehittämiseen ja tukee niiden toteuttamista.

Päätöksen hyväksymisen jälkeen ulkoasiainministeriö valmisti tarkan kehitysyhteistyön toimeenpanosuunnitelman, jossa on määritelty yksityiskohtaisesti yhteistyön toteutuskeinot, vastuunjako ja aikataulut. Toimeenpanosuunnitelmaa päivitetään säännöllisesti. Toimeenpanosuunnitelma toimii johdon ohjausvälineenä sekä mm. talousarvioehdotusten, myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätösesitysten ja ministeriön strategiatyön pohjana.

Vuoden 2004 helmikuussa annetussa kehityspoliittisessa ohjelmassa on mm. määritelty Suomen vastuut ja voimavarojen kohdentaminen kehitysyhteistyössä. Suomi kantaa vastuunsa vuosittajahajutuksen edellyttämän globaalien kumppanuuden luomiseksi, jossa kehitysmaat sitoutuvat köyhyyden vähentämiseen ja itse kantavat päävastuun omien yhteiskuntiansa kehittämisestä teollisuusmaiden sitoutuessa tukemaan tätä prosessia mm. kehitysavun, kaupan ja yksityisten investointien kautta.

Periaatepäätöksen mukaan Suomi toimii kehitysyhteistyössä mm. seuraavien periaatteiden mukaan:

- lisää kehitysyhteistyömäärärahoja niin, että tämänhetkisten kansantulon kasvuarvioiden pohjalta v. 2007 ne saavuttaisivat n. 0,44 %:n osuuden bruttokansantulosta

- luo kehitysyhteistyölle sellaista sisällöllistä, laadullista ja hallinnollista pohjaa, joka mahdol-

listaa 0,7 %:n osuuden bruttokansantulosta v. 2010

- lisää kehitysyhteistyön tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta keskittämällä toimintaansa ja vaikuttamalla avunantajien toimintatapojen yhdenmukaistamiseen ja avun harmonisaatioon

- huomioi nykyistä paremmin kehitysmaiden edut WTO-kauppaneuvotteluissa sekä edesauttaa köyhien kehitysmaiden neuvotteluasemaa tukemalla niiden kauppakapasiteetin kehittämistä ja edistää kauppakysymysten sisällyttämistä kehitysmaiden omiin köyhyyden vähentämisohjelmiin

- tukee kehitysmaiden velanhoito-ohjelmien tehokasta toimeenpanoa sekä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kehitysmaiden saama apu ja velka ovat niiden kannalta kestäväällä pohjalla

- lisää yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä Suomen kehityspolitiikan johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi

- kannustaa suomalaisten yritysten osallistumista vuosituhatjulistuksen päämäärien toimeenpanoon ja rohkaisee niiden kiinnostuksen ja toiminnan suuntaamista myös köyhimpiin kehitysmaihiin sekä tässä tarkoituksessa edistää yhteistyötä ja kumppanuuksia julkisen ja yksityisen sektorin välillä

- edistää uusien teknologioiden ja tietotekniikan saatavuutta kehitysmaihiin sekä etsii yhdessä yksityisen sektorin kanssa köyhimmille kehitysmailla soveltuvia tieto- ja viestintäteknologioita ratkaisuja.

Ohjelman mukaan hallitus lisää ohjelmayhteistyötä. Tällä tarkoitetaan köyhyyden vähentämis- ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa. Rahoituksen rinnalla vuoropuhelu ja vaikuttaminen ovat oleellinen osa ohjelmayhteistyötä. Perusedellytyksiä ohjelmayhteistyölle ovat yhteistyöhallituksen budjetin prosessin avoimuus ja riittävä taloushallintokapasiteetti.

Yhteistyölle yksityisen sektorin kanssa kehitetään uusia menetelmiä. Kaupan ja investointien kehitysvaikutusten edistämiseksi hankkeita voidaan toteuttaa yhdessä yritysten kanssa osana sekä Suomen kehitysyhteistyötä että yritysten liiketoimintaa. Suomalaisten yritysten osallistuminen tulee edistää yksityisen sektorin kehitystä kumppanimaissamme, ja toiminnassa tulee välttää haitallisia kilpailuvaikutuksia maiden omille yksityissektorin toimijoille. Kehitysyhteistyöllä

rahoitettavalla toiminnalla tulee olla selvä yhteiskunnallinen kehitysvaikutus.

Nykyiset työmuodot – ml. korkotukiluotot, TTT-määrärahat ja lahjumuotoinen yhteistyö – sopivat kumppanuuksien edistämiseen, ja niitä kehitetään edelleen uusien yksityisen sektorin toimijoiden saamiseksi mukaan. Yritysten lisäksi kumppanuuksissa tulee tehdä yhteistyötä myös esimerkiksi Finnveran ja Finnfundin kanssa.

Korkotuki on Suomen kehityspolitiikan instrumentti, joka palvelee ennen muuta kaupallistaloudellista yhteistyötä. Korkotuen käyttöä tehostetaan ja monipuolistetaan sekä pyritään yhteistyöhön nykyistä useampien maiden kanssa yritysten osoittaman kiinnostuksen puitteissa. Aiemmasta linjauksesta keskittyä ympäristö- ja sosiaalialoille luovutaan. Hankkeen kehitysvaikutus on ratkaiseva toimialasta riippumatta.

Eduskunnan kannanotot

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta ovat eri yhteyksissä, mm. valtion talousarvion eduskuntakäsittelyssä, esittäneet eduskunnan tahdonilmaisuja Suomen harjoittamasta kehitysyhteistyöstä.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2003 antamassaan mietinnössä (VaVM 40/2002 vp) muun ohella, että kehitysyhteistyön tärkeimpänä tavoitteena pitkäaikaisissa yhteistyömaissa on hallituksen esityksen mukaan köyhyyden vähentäminen. Mietinnön mukaan talousarvioesityksestä ei kuitenkaan käy yksityiskohteisella tasolla ilmi, kuinka suuri osuus Suomen kehitysyhteistyöstä v. 2003 suunnataan vähiten kehittyneille maille (LDC-maille). Suomen kehitysyhteistyö LDC-maille on vuosikymmenessä pudonnut 0,23 %:sta 0,08 %:iin (kahdenvälinen kehitysyhteistyö 0,08 %, koko kehitysyhteistyö 0,12 %) bruttokansantulosta. YK:n suositus on, että avunantajat käyttäisivät 0,15 % bruttokansantulostaan vähiten kehittyneiden maiden tukemiseen, mikä on jatkossa myös Suomen tavoitteena. Samalla on korostettu, että avun lisääminen LDC-maille on pitkän aikavälin tavoite, jota ei pystytä saavuttamaan ainoastaan painotuksia muuttamalla, vaan se edellyttää kokonismäärärahojen kasvua.

Mietinnön mukaan esillä on ollut myös siirtymisen kansainvälisessä kehitysyhteistyössä projektimuotoisesta tuesta budjettiperusteiseen tukeen. Myös Suomi on suhtautunut asiaan lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtiovarainvalio-

kunta katsoi, että suoran budjettituen edellytyksenä tulee olla ennen muuta se, että vastaanottajamaan keskushallinto ja paikallishallinto ovat toimivia ja luotettavia. Ilman tätä avun perillemenon valvonta on mahdotonta. Valiokunta suhtautuu suoraan budjettitukeen käytettävissä olevien tietojen perusteella varauksellisesti.

Ulkoasiainvaliokunta viittasi hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2002 antamassaan mietinnössä (UaVM 17/2003 vp) aiemmin antamaansa mietintöön (UaVM 8/2001 vp), jossa valiokunta ehdotti eduskunnan edellyttävän, että hallitus mahdollisimman pikaisesti toteuttaa asettamansa tavoitteen nostaa vähiten kehittyneille maille osoitettu kehitysapu 0,15 %:iin bruttokansantulosta ja osana vähiten kehittyneille maille osoitettavaa kehitysyhteistyötä kiinnittää kasvavaa huomiota tarttuvien tautien, erityisesti HIV/AIDS-epidemian, ehkäisemiseen, torjuntaan ja hoitoon.

Ulkoasiainvaliokunta totesi, että HIV/AIDS-epidemian osalta ulkoasiainministeriö oli ryhtynyt toimenpiteisiin, mutta vähiten kehittyneille maille osoitetun kehitysavun osuudessa ei ollut tapahtunut muutosta. Valiokunta korosti myös yleistä tavoitetta nostaa Suomen kehitysyhteistyön määrä 0,7 %:iin bruttokansantulosta.

Valtiovarainvaliokunta katsoi hallituksen kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta v. 2002 antamassaan mietinnössä (VaVM 22/2003 vp), että vuoden 2002 aikana saatiin päätökseen kehitysyhteistyön kahdeksan maaohjelman evaluaatio sekä niiden pohjalta laadittu synteetitutkimus. Tutkimuksen mukaan Suomen kehitysyhteistyötä vaivaa osittain sama ongelma kuin kansainvälistä kehitysyhteistyötä yleisemminkin: avunantajan määrittämät tavoitteet korostuvat avunsaajan todellisten tarpeiden kustannuksella. Yksittäisissä hankkeissa tavoitteisiin on usein päästy, mistä esimerkkinä on mainittu Suomen Vietnamissa ja Mosambikissa harjoittama kehitysyhteistyö.

Kiina

Tärkein Suomen ja Kiinan välisen kehitysyhteistyön muoto on korkotukiluotot. Ulkoasiainministeriö on myöntänyt korkotukea luotoille Kiinaan pääosin ympäristöteknologian siirtoon sekä sosiaali- ja terveysaloille. Kiina on ulkoministeriön mukaan ylivoimaisesti suurin v. 1987–2003 myönnettyjen korkotukiluottojen saaja. Vuonna 2002 korkotukiluottojen maksatukset olivat yhteensä 5,3 milj. €, josta Kiinan osuus oli

3,7 milj. € eli n. 70 %. Valtiontilitarkastajien valvonnan kohdemaille on myönnetty korkotukiluottoja seuraavasti:

Korkotukiluottojen maksatukset kohdemailhin v. 2000–02

Maa	milj. €
Kiina	23,4
Thaimaa	6,1
Intia	0,4
Vietnam	1,6
Nepal	1,1

Lähde: Ulkoasiainministeriö.

Korkotukiluotot ovat julkisesti tuettuja vientiluottoja, joille maksetaan korkotukea valtion kehitysyhteistyövaroista. Luotot hyväksyy korkotukiluotoiksi ulkoasiainministeriö arvioituaan rahoitettavan hankkeen kehitysvaikutukset. Luotto on vastaanottajalle joko täysin koroton tai sen korko on huomattavasti alle markkinakoron. Korkotukiluottoja voidaan myöntää alhaisen kehitystason maille, ja niiden tarkoituksena on tukea maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Luottoja voivat myöntää suomalaiset ja muut Euroopan talousalueella toimivat luottolaitokset. Korkotukiluottotoiminta perustuu täysin yritysten kiinnostukseen ja luottojen kysyntään. Luottojen liialliseen maantieteelliseen keskittymiseen ulkoasiainministeriö voi puuttua esim. sopimalla vuosittaisista katoista uusien luottojen myönnölle. Näin on jo tehtykin esim. Kiinaa koskevien luottojen osalta.

Valtioneuvoston vuoden 2004 helmikuussa hyväksymässä kehityspoliittisessa linjauksessa todetaan muun ohella, että korkotukiinstrumentin käyttöä tehostetaan ja kehitetään yhtenä kauppa- ja kehityspoliittisen yhteistyön instrumenteista. Korkotuen käyttöä pyritään monipuolistamaan ja yhteistyöhön pyritään nykyistä useampien maiden kanssa yritysten osoittaman kiinnostuksen puitteissa. Aiemmasta linjauksesta keskittyä ympäristö- ja sosiaalisektorille luovutaan. Keskeistä päätöksenteossa on hankkeen kehitysvaikutus sektorista riippumatta.

Tärkein kahdenvälinen yhteistyöohjelma on Suomen ja Kiinan oikeusministeriöiden välinen oikeusalan yhteistyö, jonka avulla pyritään nopeuttamaan Kiinan kehittymistä oikeusvaltioksi. Suomi on rahoittanut hanketta vuosittain n. 100 000 €:lla. Lisäksi Suomella on pieniä paikallisen yhteistyön määrärahalla rahoitettuja hank-

keita sekä yksi UNDP:n (YK:n kehitysohjelma) kanssa rahoitettu köyhyydenlievittämishanke Tiibetissä. Kehitysyhteistyövaroilla on tuettu vuosittain myös muutamia kansalaisjärjestö-hankkeita Kiinassa.

Vietnam

Suomen Vietnamin suurlähetystön mukaan kehitysyhteistyö muodostaa Suomen ja Vietnamin välisten suhteiden ja yhteistyön perustan. Valtioneuvoston v. 2001 tekemän periaatepäätöksen mukaan Vietnam on yksi Suomen pitkäaikaisen kehitysyhteistyön kumppanimaa, jossa apua voidaan lisätä. Suomi pyrkii kehitysyhteistyön linjausten mukaisesti yhdessä muiden avunantajien kanssa vähitellen siirtymään yksittäisistä pienehköistä hankkeista kokonaisia toimialoja käsittävien ohjelmien tukemiseen. Lisäksi yhteistyötä pyritään keskittämään harvemmillä toimialoilla. Keskittäminen tukee myös tavoitetta kehitysyhteistyön hallinnollisen kuormituksen keventämisestä sekä Suomen että Vietnamin osalta. Vietnam itse painottaa edelleen projektimuotoisen avun etuja, joten siirtyminen kohti sektoriohjelmia on hidasta. Suomen kannalta kiinnostavilla toimialoilla sektoriohjelmiin siirtymisessä eniten edistystä on saavutettu metsäsektorilla.

Suomen ja Vietnamin välillä on sovittu kehitysyhteistyön keskittämisestä kolmelle sektorille: maaseutukehitys, metsä- sekä vesi- ja sanitaatio-ala. On myös sovittu siitä, että köyhyyden vähentäminen otetaan entistä selkeämmin yhteistyön päätavoitteeksi. Samoin on sovittu siitä, että korkotukiluottohankkeiden määrää pyritään aktiivisesti lisäämään.

Ulkoasiainministeriön mukaan Vietnamin talouden kasvu jatkuu edelleen vahvana. Vietnamin henkeä kohti laskettu kansantulo on muuttaman vuoden kuluttua niin korkea, että lahjavuoden laajamittaiselle kanavoimiselle Vietnamiin ei ole enää perusteita. Tästä seuraa, että 4–5 vuoden kuluessa on ryhdyttävä keskustelemaan vietnamilaisten kanssa lahjamuotoisen kehitysyhteistyön asteittaisesta vähentämisestä. Tämä ei edustuston mielestä ole maiden välisten suhteiden kannalta ongelma, mikäli kaupallistaloudellisia suhteita pystytään samanaikaisesti lisäämään.

Kahdensivulisen kehitysyhteistyön maksutukset olivat v. 2002 n. 6,4 milj. € (luku ei sisällä kansalaisjärjestöyhteistyötä). Yhteistyön viitekehyksenä toimii Vietnamin kansallinen köyhyy-

den vähentämisohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti vuosittaisia kehitysyhteistyön maksatuksia pyritään nostamaan. Vuoden 2004 tavoite on 10 milj. €:n maksatustaso. Korkotukiluottojen korkojen maksutukset olivat v. 2002 n. 280 000 €. Kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitu kehitysyhteistyö oli v. 2002 suuruudeltaan 380 000 €.

Ulkoasiainministeriö teetti v. 2001 Vietnamin maaohjelmaevaluoinnin osana seitsemän kumppanimaan ohjelmien evaluointia. Yleisesti evaluointi piti yhteistyötämme onnistuneena, mutta esitti myös runsaasti kehittämissuosituksia.

Infrastruktuurihankkeiden merkityksen pienennyttyä uudet hankkeet ovat tähänneet aiempaa enemmän institutionaalisin kysymyksiin, sosiaaliseen kehitykseen ja tasa-arvokysymyksiin. Tämä on vastannut pääosin Suomen kehitysyhteistyön periaatteissa tapahtuneita muutoksia. Vastaavaa muutosta ei ole tapahtunut Vietnamin kansallisissa kehitystavoitteissa. Investoinnit perusinfrastruktuuriin ja niiden avulla saatava taloudellinen kasvu ovat yhä keskeisiä maan kehitysstrategiassa.

Kehitysyhteistyön lopulliset tavoitteet, erityisesti köyhyyden vähentäminen, ovat molemmilla mailla samat. Tavoitteiden saavuttamisen strategiat ovat kuitenkin erilaiset. Mikäli avun antajan ja vastaanottajan näkemykset poikkeavat huomattavasti toisistaan, hankkeiden ja sektoriohjelmien vaikuttavuus ja kestävyys ovat epävakaa pohjalla.

Vaikka Suomen rahoittamia hankkeita on ollut melko vähän, ei niiden pohjalta ole muodostunut erityistä temaattista maaohjelmaa vaan lähinnä kokoelma erillisiä hankkeita. Paremmalla hankekeskityksellä Suomen näkyvyys Vietnamin edustuston mukaan ollut parempi, tukipalvelujen saatavuus olisi ollut parempi sekä yhteistyön laatu ja vaikuttavuus olisi ollut parempaa. Myös osallistuminen paikalliseen avunantaja-vastaanottaja-yhteistyöhön olisi voinut keskittyä valitulle sektorille.

Evaluoinnissa annettiin runsaasti suosituksia, joista osa on jo toteutunutkin. Osa suosituksista oli sellaisia, että ne koskivat koko kehitysyhteistyötämme eivätkä liittyneet pelkästään Suomen ja Vietnamin suhteisiin. Näitä ovat mm. avusitomattomuus ja hallintoresurssien määrä. Suositusten mukaan:

– Tähänastinen sektorivalinta ollut hyvä, ja se on sopinut Vietnamin tavoitteisiin sekä Suomen intresseihin.

– Sektoreiden valinnassa on pyrittävä löytämään ne, jotka selvästi ovat molempien osapuolten prioriteetteja nyt ja jatkossa. Tällä voidaan varmentaa hankkeiden kestävyys ja vaikutavuus. Myös yhteiseen ohjelmavalmisteluun on panostettava.

– Kahdenvälisissä hankkeissa on perusteltua pyrkiä maantieteelliseen keskittämiseen ja suurempiin yksittäisiin hankkeisiin.

– Hankehallintoa on virtaviivaistettava.

– Vietnamilaiset ovat kiinnostuneet korkotuen ja lahja-avun yhdistämisestä. Tätä koskevia säännöstöjä tulisi selkeyttää.

– Suomen tulisi selvittää mahdollisuuksia yhteisrahoitukseen eri ohjelmissa. Tällöin tarjoutuisi mahdollisuus osallistua maan keskeisiin kehitysprosesseihin. Lisäksi yhteisrahoitustuki olisi hallinnollisesti tehokasta. Myös muita yhteisrahoitusjärjestelyjä sektoriohjelmien rahoituksessa tulee selvittää.

Kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan (31.10.2003 lähtien valtioneuvoston asettama Kehityspoliittinen toimikunta) v. 2001 antaman Vietnam-raportin mukaan Suomen hankkeet olivat osoittautuneet yhdenmukaisiksi ennen kaikkea Vietnamin politiikan ja tavoitteiden kanssa, mikä oli tapahtunut jossain määrin Suomen tärkeinä pitämien ihmisoikeus- ja demokraatikysymysten kustannuksella. Vietnamin vahva kehitystahto heijastui ennen kaikkea talouden modernisaatiossa. Korkotukea kohtaan Vietnam oli osoittanut suurta kiinnostusta, jopa suurempaa kuin ns. lahja-apua kohtaan.

Korkotukiluottojen vaikutusta oli neuvottelukunnan mielestä vaikea arvioida: vähentävätkö ne köyhyyttä tai parantavatko naisten taloudellista asemaa. Sama päti ns. TIT-tukiin, joita oli kohdistettu mm. telakka- ja metsäteollisuuteen. Vain pieni osa niistä oli johtanut merkittävään yhteistyöhön kaupan alalla.

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan Vietnamin nopean talouskasvun ja maan köyhyyden vähentämishojelman hyvien tulosten vuoksi vuoden 2007 jälkeen voidaan Vietnamin maaohjelmaa virtaviivaistaa niin, että se sisältää yhä enemmän muuta kuin lahjamuotoista yhteistyötä. Ministeriön mukaan vastuullinen avunantaja ei kuitenkaan voi vetäytyä pitkäaikaisesta yhteistyömaasta ilman pitkäkestoista siirtymisvaiheen suunnitelmaa. Vietnamin osalta

tällaisen suunnitelman on tarkoitus valmistua vuoteen 2007 mennessä. Ministeriö katsoo, että sektorituen käyttöä tulee Vietnamin tarkastella myös siirtymävaiheen suunnitelman kannalta. Suomen tuen keskittäminen sektoriaputyypin järjestelyyn on ministeriön mielestä perusteltua, sillä pidemmällä aikavälillä on helpompi vetäytyä sektoriohjelmasta kuin perinteisestä hankeyhteistyöstä.

Vietnamin sektoriohjelmat ovat toimineet nk. kumppanuustyöryhmien kautta, joiden tarkoituksena on ollut avunantajien ja hallinnon edustajien kokoaminen yhteen. Kokemukset tämän kaltaisesta koordinaatiosta ovat olleet myönteisiä, sillä toiminnalla on vältetty päällekkäisyyksiä ja toiminta on mahdollistanut pitkäkestoisen suunnittelun. Yksinkertaisimmillaan kumppanuusmallit ovat merkinneet hankesalkun koordinoitua, ja parhaimmillaan kumppanuusryhmät ovat kehittäneet hallinnollisia mekanismeja yhteishankkeiden ja yhteisrahoitusmallien luomiseksi. Puhtaan sektorimallin toteuttaminen Vietnamin ei ministeriön mielestä liene tulevaisuudessakaan mahdollista. Syynä tähän on vastaanottajan vastahakoisuus avata kansallista tilinpitoa mallin edellyttämällä tavalla.

Sektoriohjelmaa toteutetaan Vietnamin yhteisrahoituksella. Sektoriohjelmassa apupanos-tusta voidaan suunnitella vähäisemmällä byrokratialla kuin hanketoimintaa. Aiemman avunantajakohtaisen, usein laaja-alaisen suunnittelun ja raportoinnin sijaan avun vastaanottaja pystyy nyt hoitamaan kyseiset toimenpiteet ns. yhden luokun mallilla.

Suomi on tehnyt ensimmäiset avaukset sektoriavun suuntaan tukemalla metsäalan yhteistyön koordinaation ja tehokkuuden lisäämistä. Vietnamin hallituksen ja avun antajien välillä v. 2001 solmitun metsäsektorin kehittämisohjelman kehitystavoitteita ovat köyhien ihmisten elinolojen parantaminen, ympäristön suojeleminen sekä metsätalouden osuuden kasvattaminen maan talouskehityksen moottorina. Suomen tuki vuosiksi 2003–07 on osoitettu metsäsektorin kehittämisohjelman koordinaatiotoimiston teknisen tuen hankkeelle, jonka tarkoituksena on ollut edistää ohjelman toteutuksen nopeaa käynnistämistä, tuen ohjaamista kokonaisvaltaisesti metsäsektorille, yhteisrahoitusta sekä sektorilähestymistapaa.

Alkuvuodesta 2004 Suomi teki päätöksen syventää yhteistyötä metsäsektorin kump-

panuushjelman kautta osoittamalla n. 1,8 milj. € metsäsektorin trust fundin perustamisen tukemiseen. Tätä toimenpidettä edelsi v. 2003 tehty päätös luopua perinteisestä hankeyhteistyön mallista metsäsektorilla. Trust fund koostuu vuosien 2004–06 siirtymävaiheesta sekä vuosille 2007–10 ajoittuvasta varsinaisesta toimenpanovaiheesta.

Ulkoasiainministeriön mielestä metsäsektorilta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että sektorimallien valmistelu on Vietnamin erittäin byrokrattinen prosessi. Suunnitteluvaiheen aikana pohditaan vastauksia suurten linjojen politiikka-kysymyksiin sekä identifoidaan konkreettisia toteutusvaiheen ratkaisuja. Sektorituen hallinnointi helpottaa ministeriön hallinnollista työtaakkaa, mutta vaatii vastaavasti lisäpanostusta politiikka-asioiden seurantaan. Ilman politiikka-keskustelun seurantaa ja siihen osallistumista oikea-aikaisten ohjeiden ja resurssien ohjaaminen edustuston käyttöön ei ole mahdollista. Sektoritukeen sekä muihin kuin perinteisen lahja-avun muotoihin siirtyminen vaatii edustustolta entistä tarkempaa ja laajempaa raportointia ministeriöön. Avainasemassa on erityisesti Suomen prioriteettisektoreiden politiikkakeskusteluiden (avunantajat sekä hallituksen toimet) seuranta ja raportointi aiemman hankekohtaisen ja hallintotoimien korostavan raportoinnin sijaan.

Edustuston mukaan sektoritukeen sekä muihin kuin perinteisen lahja-avun muotoiseen yhteistyöhön siirtyminen vaatii ministeriön näkökulmasta paitsi politiikkatason keskusteluun perehtymistä myös päätöksenteon hajauttamista kentälle. Esimerkiksi Vietnamin köyhyysohjelman tukeminen edellyttää, että edustustolla on mahdollisuuksia reagoida pikaisesti uusiin ohjelmaideoihin sekä toteutustapoihin. Edustuston mielestä nykyisellä ministeriöjohtoisella projektikokouskäytännöllä tämä ei kaikin osin ole mahdollista.

Thaimaa

Bangkokin suurlähetystön mukaan Suomen kehitysyhteistyötä ohjaavat Thaimaassa ja edustuston toimialueeseen kuuluvissa Kambodžassa, Laosissa, ja Burmassa Suomen viime vuosien kehityspoliittiset periaatepäätökset ja linjaukset sekä kyseisten maiden kehitysprioriteetit. Thaimaa ei ole enää Suomen kehitysyhteistyön kohde. Burmassa Suomen mukanaolo on rajoittunut – EU:n yhteisen Burma-kannan mukaisesti – humanitaariseksi avuksi luokiteltaviin toimin-

toihin. Burmassa Suomi on tukenut Kansainvälisen Punaisen Ristin vankilavierailutoimintaa.

Viimeisimmät apupanostuksemme Thaimaassa 1990-luvulla liittyivät kestävä metsätalouden edellytysten edistämiseen sekä korkotukilainoitukseen mm. metsäsektorilla. Suomen metsäalan 1990-luvun kehitysyhteistyö arvioitiin v. 2003. Tässä yhteydessä Thaimaan osalta kiinnitettiin huomiota mm. metsäalan kehitysyhteistyömme tulosten kestävyys- ja jatkuvuuteen. Thaimaan pääministeri Thaksin totesi vuoden 2003 loppupuolella, että maa ei enää vuoden 2004 alusta lähtien ota vastaan ulkomailta lahja-apua tai pehmeitä luottojaka- ja tekniseen yhteistyöhön – kumppanuuden pohjalta – suhtaudutaan myönteisesti, ja Thaimaa pyrkiikin vähitellen itse avunantajan rooliin. Suurlähetystö on rahoittanut paikallisen yhteistyön määrärahaan lasten oikeuksien loukkauksia vastaan taistelevan pohjoisthaimalaisen kansalaisjärjestön toimintaa sekä ympäristöalan kansalaisjärjestö-hankkeita.

Alueellisesti Suomi tukee Bangkokin suurlähetystön työkentällä Mekong-joen alueella Aasian teknologiainstituutin ICT- sekä paperi- ja selluosastojen työtä, Mekongin jokikomission vedenkäyttöohjelmaan sisältyvää mallintamistyötä ja ympäristötyötä sekä Aasian kehityspankin koordinoimana tehtävää Kambodžassa sijaitsevan Tonle Sap -järven ympäristöolosuhteiden kehittämistyötä.

Sekä Kambodžassa että Laosissa Suomi rahoittaa lähinnä tekniseksi avuksi luokiteltavaa kehitysyhteistyötä, jonka toteuttajina ovat joko suomalaiset, kansainväliset tai paikalliset konsultit tai kansainväliset järjestöt. Lisäksi Suomi tukee molemmissa maissa humanitaarista miinanraivauksia. Suomi ei anna Kambodžassa tai Laosissa suoraa yleistä tai sektorikohtaista budjettitukea. Suomen antaman kehitysavun, ml. humanitaarinen miinanraivaus, vuosittainen määrä on viime vuosina ollut n. 2 milj. €, ja apu on keskitetty maankäytön ja -hallinnan kehittämiseen ja ihmiskaupan vastaiseen työhön.

Laosissa maan suljettu poliittinen ja taloudellinenkin järjestelmä hidastavat kehitysyhteistyöpyrkimyksiä. Yhteistyön laajentaminen kansallisyhteiskuntayhteistyön suuntaan on osoittautunut vaikeaksi. Suomen antaman kehitysavun, ml. humanitaarinen miinanraivaus, vuosittainen määrä on viime vuosina ollut 1–1,5 milj. €. Apua on suunnattu topografiseen kartoitukseen, maan kansainvälisoikeudellisten sitoumusten

maansisäisen toimeenpanon edistämiseen sekä Laosin kansallisen yliopiston kirjaston informaatioteknologiavalmiuksien kehittämiseen. Vuonna 2003 käynnistettiin yhteistyössä Maailmanpankin ja Laosin maa- ja metsätalousministeriön kanssa nelivuotinen kestävä metsätaloutta ja maaseutukehitystä edistävä 5,8 milj. €:n hanke.

Nepal

Nepalin turvallisuustilanne on heikko, sillä tulitaisteluja käydään hallituksen joukkojen ja maoistien välillä päivittäin eri puolilla maata. Yhteinnot vaativat myös siviiliuhreja maoistien sulautuessa valtaväestöön, joka pelkää sekä maoisteja että hallituksen joukkoja. Ihmisoikeusloukkauksista, joita tekevät molemmat osapuolet, raportoidaan jatkuvasti.

Ulkoasiainministeriön mukaan Nepal on yksi Suomen kahdeksasta pitkäaikaisesta yhteistyömaasta, joissa maamme tuen ohjenuorana käytetään maan omaa kansallista köyhyden vähentämisstrategiaa. Edustuston toimintasuunnitelman mukaan sen tehtävänä on edistää kehitysyhteistyön keinoin kansanvallan toteutumista, ihmisoikeuksien kunnioitusta ja kestävä kehityksen aikaansaamista. Edustusto pyrkii myös estämään konfliktitilanteiden syntymistä maassa sekä edistää kaupallisten ja kulttuurisuhteiden kehittymistä Suomen ja Nepalin välillä.

Ministeriön mukaan Nepalin kehitysyhteistyössä on parhaillaan menossa siirtymäaika suuntautuessamme harvempiin mutta suurempiin kokonaisuuksiin. Valmistelemme uusia ohjelmia ja hankkeita maan poliittinen ja turvallisuustilanne huomioiden. Tavoitteena on luoda valmiudet vuosittaisten maksustemme kasvatamiselle, jos yhteistyön edellytykset maassa kehittyvät myönteiseen suuntaan.

Edustuston käsityksen mukaan valtioneuvoston periaatepäätös on vaikuttanut selvästi Suomen Nepalissa toteuttamaan kehitysyhteistyöohjelmaan. Pääyhteistyösektoreiden määrä on kyetty rajaamaan vuosien 2001 ja 2003 yhteistyöneuvotteluissa kolmeen. Nämä sektorit ovat opetus, maaseudun vesi- ja sanitaatio sekä ympäristö. Lisäksi edustusto rahoittaa hallinnomansa rahaston kautta tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistämisen liittyviä pienhankkeita. Suurista infrastruktuurihankkeista on luovuttu.

Suomen kehitysyhteistyön maksatukset Nepaliin v. 1998–2003

Vuosi	€
1998 ¹	11 156 060
1999	4 339 345
2000	5 273 654
2001	4 311 908
2002	5 106 610
2003	4 692 381

¹ Vuoden 1998 korkeat maksatusluvut johtuvat Khimtin siirtolinjahankkeesta.

Lähde: Suomen Nepalin-suurlähetystö.

Suomi rahoitti vuoden 2003 lopulla seuraavia hankkeita: Basic and Primary Education Programme, Maaseudun vesi- ja sanitaatiohanke eteläisessä Nepalissa, Strengthening the Environmental Administration at the Local Level -hanke, Local Fund for Democracy ja Human Rights and Good Governance.

Paikallisen yhteistyön määräraha on uusi instrumentti, jolla suurlähetystö voi rahoittaa sopivaksi katsomiaan pienhankkeita. Tällä hetkellä määrärahalla tuetaan Nepalin Transparency Internationalin toimintaa ja rahoitetaan tutkimusta, joka selvittää Suomen mahdollisuuksia tukea Nepalin korkean tason informaatioteknologiakoulutusta.

Ulkoasiainministeriön mukaan edustuston henkilöresurssien vahvistuessa erityisneuvonantajalla Suomi osallistuu Ison-Britannian, Norjan, Tanskan sekä Maailmanpankin kanssa kesällä 2004 alkavan Nepalin koko perusopetuksen alasektorin kattavan Education for All 2004–2009 -ohjelman yhteisrahoitukseen. Sen toteutus perustuu Nepalin omille organisaatioille ja kokonaisuudesta paikallistason osuus on huomattava. Ohjelma vastaa hyvin kehitysmaiden omistajuutta ja vastuuta sekä avunantajien toimintatapojen harmonisaatiota korostavaa kehityspoliittista linjaustamme. Suunnitteilla on myös jatkopanostus maaseudun vesihuoltoon ja sanitaatioon paikallishallinnon kehittämistä tukevalla hankekonseptilla.

Ministeriön käsityksen mukaan päätös Nepalin-yhteistyömme kolmannelle pääsektorille pyritään tekemään vuoden 2004 aikana. Suuntaantavana tulee olemaan maalis-huhtikuussa suoritettava ympäristöhankkeidemme evaluaatio. Viimeisimmän Nepalille annetun korkotukiluoton kohteena oli raskasöljyä polttava diesel-

voimalla. Hankkeen suomalaisosapuolena toimi Wärtsilä Diesel Oy.

Edustusto toimii hankehallinnossa läheisessä yhteistyössä sekä Nepalín ao. ministeriön että hanketoteutusta avustavan konsultin kanssa. Hankkeita johtavat ohjausryhmät kokoontuvat vähintään kahdesti vuodessa. Kokouksissa käsitellään asiat, joilla on periaatteellista merkitystä, hyväksytään tulevan vuoden toimintasuunnitelmat ja budjetit sekä käydään läpi edistymisraportit. Edustusto, käytännössä va. asianhoitaja, osallistuu aina kokouksiin ulkoasiainministeriön edustajana.

Edustuston mielestä sen rooli Suomen kehitysyhteistyöhankkeiden suunnittelussa ja hankehallinnossa on keskeinen.

Hankevalmistelu on jatkunut huolimatta siitä, että Nepalín sisäpoliittinen tilanne, käytännössä sisällissota, on alkanut haitata eräiden maiden kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamista. Jotkut hankkeet on kokonaan keskeytetty. Suomen hankkeet ovat toistaiseksi voineet toimia melko normaalisti, joskin niissä on ryhdytty noudattamaan turvallisuutta lisääviä varokeinoja.

Yksi uusista valmistelun alla olevista hankkeista on suunniteltu toteutettavaksi Nepalín läntisimmässä osassa, mikä tällä hetkellä on voimakkaasti maoistien vaikutusvallan alla. On todennäköistä, että hanketoteutusta ei voida nykyoloissa aloittaa.

Ulkoasiainministeriössä viime vuosina toteutetut organisaatiomuutokset ovat voimakkaasti vaikuttaneet myös kehitysyhteistyön toteuttamiseen. Aiemmin kehitysyhteistyöosasto vastasi täysin hankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta yhdessä edustustojen kanssa. Osastolle oli kertynyt paljon kehitysmaakokemusta sekä hankehallintokokemusta ja eri sektoreiden asiantuntemusta.

Ministeriön siirryttyä organisaatioon, jossa alueelliset osastot vastaavat maantieteellisen alueensa poliittisista, kaupallisista sekä kehitysyhteistyöasioista, myös yhteistyön suunnittelu ja hanketoteutus tuli osastojen vastuulle. Tällöin edustustosta asiaa tarkastellessa saattoi tehdä huomion, että aina osastoilla ei ole riittäviä resursseja hoitamaan sen vastuulle kuuluvia kehitysyhteistyötehtäviä. Vastuuta ovat joutuneet ottamaan myös ne, jotka eivät aiemmin ole olleet tekemisissä kehitysyhteistyön kanssa.

Uudistettu organisaatio ei aluksi ottanut huomioon kehitysyhteistyössä tarvittavan asian-

tuntemuksen tärkeyttä myös alueosastoilla. Näytti siltä, ettei osastoille saada riittäviä resursseja. Myöskään kehitysyhteistyön asiantuntemuksen turvaaminen tulevaisuudessa ei liene saanut riittävästi huomiota. Nyt on kuitenkin merkkejä siitä, että ongelmiin ollaan kiinnittä-mässä huomiota. Miten ongelmat ratkaistaan, lienee vielä auki. Organisaation edelleen kehittäminen on kuitenkin ilmeisen tarpeellista.

Intia

Kehitysyhteistyötä harjoitetaan suurlähetystön toimipiirissä varsinaisesti vain sivuakkreditointimaa Nepalissa, jossa on siihen erikoistunut asiainhoitajan johtama edustusto. Suomen kehitysyhteistyön vuotuiset maksatukset Intiassa ovat n. 2 milj. €. Yhteistyö tapahtuu lähes yksinomaan paikallisen yhteistyön määrärahalla ja kansalaisjärjestöhankkeina. Toiminnan erityiskohteena ovat ihmisoikeudet ja siviiliyhteiskunnan vahvistaminen. Ulkoasiainministeriön mukaan hallitustenvälistä kehitysyhteistyötä ei harkita siitäkään syystä, että Intia on rajoittanut yhteistyömaiden määrää ja keskittyy vain kouralliseen suuria rahoittajia. Tavoitellessaan suurvalan imagoa Intia on alkanut itse antaa kehitysapua ja pyrkii muutenkin eroon kehitysmaaleimasta. Intia edellyttää, että kaikki intialaisille kansalaisjärjestöille annettava rahoitus hyväksytään ensin Intian valtiovarainministeriössä.

Suurlähetystö valmistelee ja hallinnoi ulkoasiainministeriön myöntämiä paikallisen yhteistyön määrärahoja Intian lisäksi myös Sri Lankassa, Bhutanissa ja Bangladeshissa. Kyseiset pienprojektit ovat edustuston mielestä merkittäviä Suomen näkyvyydelle niin Intiassa kuin muissa sivuakkreditointimaissakin ja ne lisäävät suurlähetystön yhteiskunnallista kontaktipintaa.

Kehitysyhteistyön arviointitoiminta

Ulkoasiainministeriön mukaan kehitysyhteistyön laadun valvonnassa evaluoinneilla (arvioinneilla) kuten myös sisäisellä tarkastuksellakin on keskeinen tehtävä. Evaluoinneilla pureudutaan sisällöllisistä lähtökohdista kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuuteen, tehokkuuteen, vaikutuksiin ja kestävyyyteen suhteessa Suomen kehitysyhteistyön keskeisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin.

Kehitysyhteistyön laadusta saadaan arviointitietoa etupäässä teettämällä ulkopuolisilla evaluointeja ja tilintarkastuksia. Evaluointitoimintaa hallinnoi kehityspoliittisen osaston alaisuudessa

evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikkö. Ulkoasiainministeriö on viime aikoina systematisoinut evaluointien tulosten käsittelyä tavoitteenaan evaluointien suositusten perusteellinen läpikäynti ja toimenpiteistä sopiminen hallinnon kaikilla tasoilla.

Saadut selvitykset

Seuraavassa esitetään valtiontilintarkastajien saamien selvitysten sisältämiä, aiheen kannalta keskeisimpiä näkökohtia.

WaterFinns ry toteuttaa parhaillaan Intiassa sadevedenkeruun pilottiprojektia Ramanathapuramin kunnassa. Projektin ensimmäinen vaihe on yksivuotinen ja sen budjetti on 22 500 €. Ulkoasiainministeriön päätös vuoden 2003 kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön määrärahoista tuli järjestön mukaan vasta maaliskuun loppupuolella, mikä vaikutti projektin aikatauluihin huomattavasti. Käytännössä projekti alkoi vasta 15.5.2003. Tämän kokemuksen perusteella WaterFinns ry kannattaa voimakkaasti koko haku-prosessin aikaistamista.

WaterFinns pyrkii omalta osaltaan kestäviin tuloksiin omissa hankkeissaan tarjoamalla asian-tuntevaa apua myös muille kansalaisjärjestöille. WaterFinns katsookin, että ulkoasiainministeriön tavoite parantaa kansalaisjärjestöjen tekemän kehitysyhteistyön laatua kestävämpään suuntaan on hyvin myönteinen. Järjestön mielestä kehitysyhteistyöhankkeita arvioitaessa tulisi ottaa huomioon nykyistä paremmin suomalaisen järjestön pätevyys hankkeen toteuttamisessa. Järjestön mielestä kansalaisjärjestöhankkeiden laatua voisi parantaa nykyisestään myös pienehköillä ulkoasiainministeriön linjauksilla. Järjestöjä voitaisiin kannustaa itsearviointiin ja tiedottamaan hankkeiden niin positiivista kuin negatiivistakin tuloksista.

WaterFinns on huolestunut kehitysyhteistyön laadun varmistamisesta. Kahdenvälisen kehitysyhteistyöhankkeiden hallinnointi on pirstoutunut ulkoasiainministeriön maantieteellisille linjoille, joissa ei välttämättä ole kehitysyhteistyötehtävien vaatimaa intoa, osaamista tai kokemusta ja joissa kehityskysymykset saattavat jäädä poliittisten ja kauppapoliittisten intressien varjoon. Hankehallinnointi edellyttää korkeaa ammattitaitoa ja kokemusta. Aiemmin, kun hankehallinnointi oli keskitetty kehitysyhteistyöosastolle, hankehallinnoinnista vastasivat henkilöt, jotka pääasiassa keskittyivät siihen, ja

hallinnoinnin osaaminen oli keskittynyt yksiköihin, joissa oli laajahko resurssipohja.

WaterFinnsin mielestä hankehallinnon osaamisen turvaamiseksi sekä hankkeiden laadun varmistamiseksi ja parantamiseksi tulisi harkita hankehallinnoinnin eriyttämistä ministeriön yleisistä tehtävistä omaksi osaamiskeskukseen, jossa henkilöstön kierrätyksestä aiheutuvat kielteiset vaikutukset olisivat vähäisempiä ja jolla olisi oma laatu järjestelmänsä.

Järjestön mielestä korkotukilainojen sektorien laajennus on ollut onnistunut ratkaisu, koska ei ole ollut syytä yrittää rajata korkotukiluottoja minkään maan kahdenvälisen ohjelman sektorijakoon. Korkotukiluottojen lähtökohta on ollut ja sen tulisi olla eri kuin kahdenvälisen lahjavuonon, sillä korkotukiluotoissa on kehityspanoksen lisäksi aina mukana myös suomalainen vienti-intressi. Pitemmän aikavälin tavoitteenahan täytyy järjestön mielestä olla siirtyminen kehitysavusta normaaleihin kaupallisiin ja kulttuurisuhteisiin kehitysmaiden kanssa.

TTT-rahat ovat WaterFinnsin mukaan hyvä mahdollisuus yrityksille tulla mukaan yhteistyöhön kehitysmaan kanssa. Se on ollut nopea ja joustava tapa käynnistää esim. toteutettavuus-selvityksiä. TTT-rahoituksen avulla on pystytty yhdistämään suomalaisen ja kohdemaan yritysten ja organisaatioiden intressit sekä luomaan kehitysyhteistyön lisäksi taloudellista ja kaupallista yhteistyötä. TTT-rahojen suuri omavastuuosuus on rajoittanut pienempien yritysten osallistumista. Omavastuuosuutta voitaisiin laskea nykyisestä 50 %:sta WaterFinnsin näkemyksen mukaan paikallisen partnerin tai asiakkaan osallistumista kustannusten jakoon tulisi nykyisestä kasvattaa.

Finpro tuo valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä esille julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön uudet hyödyntämismahdollisuudet kehitysyhteistyössä. Finnpron mukaan kehitysrahoituksen yksi keskeisimpiä uusia suuntauksia on julkis-yksityisten yhteistyöprojektien lisääminen. Näiden nk. public-private-partnerships-projektien suunnittelu ja aikaansaaminen vaatii entistä tiiviimpää ja ennakkoluvottomampaa toimintaa ao. ministeriöiden ja Finnpron edustaman yksityisen sektorin välillä suhteessa kehitysrahoittajiin. Tällaisia projekteja kansainvälisille kehitysrahoittajille ehdotettaessa tarvitaan vakiintuneiden ja tiiviiden yhteistyökemusten antamaa uskottavuutta, joka takaa ehdotettujen projektien tehokkaan toteuttami-

sen ja hyödyllisyyden myös laajemmin kansainvälisellä kentällä. Suomessa on tähän hyvät edellytykset ja Finpron hankeneuvonnan toimesta käynnistetyt koeprojektit ovat Finpron mielestä antaneet lupaavia tuloksia.

Väestöliiton, jolla on kehitysyhteistyöhankkeita Intiassa ja Nepalissa, mielestä hankkeiden toimivuuden ja toteutuksen arviointi ei yleensä ole ongelmallista. Hankkeiden sijoittuminen aina tiettyyn sosio-kulttuuriseen ja poliittiseen yhteyteen, jolla on vaikutusta hankkeen tavoitteiden toteutumiseen, on sen sijaan vaikeammin arvioitavissa. Väestöliitto näkee Intiassa toimivien suomalaisten ja eurooppalaisten järjestöjen sekä paikallishallinnon ja Intian keskushallinnon yhteistyön perusedellytykseksi hankkeiden seurannalle, arvioinnille ja toteuttamiselle. Monen toimijan yhteistyöhön liittyy paljon esteitä, mutta se on kuitenkin ainoa tapa tuottaa kestävää kehitystä. Väestöliitto korostaa lisäksi, että hankkeiden evaluointiin ja evaluointien hyödyntämiseen yleensä olisi kiinnitettävä enemmän huomiota. Esimerkiksi best practice -käytäntöjen kokoaminen lisäksi kehitysyhteistyön institutionaalista muistia ja tukisi kehitysyhteistyöhankkeiden suunnittelussa.

Kirkon ulkomaanapu on tukenut mm. Luterilaisen maailmanliiton toteuttamaa maaseudun kehittämisohjelmaa Nepalissa. Ohjelma toteutetaan yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa ja näiden valvonnassa. Luterilaisen maailmanliiton ja Nepalilaisen valtion välillä solmitaan määräaikainen yhteistyösopimus. Viranomaiset myös osallistuvat ohjelman suunnitteluun. Viime vuosina he ovat painottaneet ohjelman toiminnallisen vastuun siirtämistä paikallisten kansalaisjärjestöjen vastuulle. Tätä on myös käytännössä toteutettu.

Myös Intiassa toimiva Kirkon ulkomaanapu toteaa lisäksi, että Intian bruttokansantuotteen voimakas kasvu asettaa kehitysavun perusteet kriittiseen tarkasteluun. Milloin voidaan katsoa, että maa kykenee huolehtimaan itse köyhistään ja kehitysyhteistyötuki voidaan suunnata apua enemmän tarvitseviin maihin? Miten voidaan vahvistaa intialaisten omaa vastuuntuntoa ja huolenpitoa omista köyhistään? Miten paljon perinteet ja uskonto vaikeuttavat yhteisvastuun syntymistä?

Kehitysyhteistyön palvelukeskus (KEPA) tuo esiin esimerkkinä suomalaisen intressin ja osaamisen kielteisistä vaikutuksista kehitysmaissa Kiinan terveyshankkeet (korkotuet) ja metsä-

alan kehitysyhteistyöhankkeet. Syynä metsäalan hankkeiden kielteisiin vaikutuksiin on suomalaisen metsätalouden sopimattomuus trooppisiin metsiin (metsätuotteiden taloudellinen ja kulttuurinen merkitys vastaan puun tuotanto).

KEPA pitää tärkeänä kehitysyhteistyön muuttamista todelliseksi kumppanuudeksi, jossa myös asemamalta edellytetään toimia ja vastuuta. Esimerkkinä tästä on maan tuloverotuksen tehostaminen. Suorassa budjettituessa on ongelmia erityisesti Vietnamissa, joka on hyvin korruptoitunut maa ja jossa ei ole kansalaisvapauksia. Vietnam ei esimerkiksi panosta maan vähemmistöjen oman kulttuurin ja kielen säilymiseen. Budjettituki luultavasti lisäisi vähemmistöjen vietnamilaistamista. Suomen kehitysyhteistyön pitäisi asettaa Vietnamille enemmän ehtoja ja vaatimuksia, ja yhteistyön onnistuminen edellyttää, että ulkoasiainministeriön Vietnamin maatuntemusta vahvistetaan ja lisätään samalla kun kehitysrahoitusta sinne lisätään. Konsulttivetoinen järjestelmä ei Kepan mielestä tässä toimi ja myös ulkoasiainministeriön diplomaattikierto on erittäin ongelmallinen pitkäjänteisessä ja vastuullisessa kehitysyhteistyössä.

Fida International on valtiontilintarkastajille antamansa selvityksen mukaan siirtymässä kehitysyhteistyössä vielä 1980-luvulla tyypillisestä avustustoiminnasta kestäväen kehityksen periaatteiden mukaiseen toimintaan. Tämä tuottaa järjestön mukaan ongelmia siksi, että kohdemaissamme on totuttu saamaan suoraa avustusta ja siirtyminen omatoimiseen kehitystoimintaan vie aikaa. Kaikille Fidan hankkeille on ominaista nykyisin se, että niiden omistajia ovat kumppanit – ei Fida. Hankkeet eivät siis ole Fidan hankkeita vaan paikallisten kumppaneiden paikallisia hankkeita. Fida on todennut tämän luovan kestävyttä hankkeille ja tätä kautta sen yhteistyökumppanit ovat pystyneet jatkamaan toimintaansa ulkomaisen rahoituksen loputtuakin.

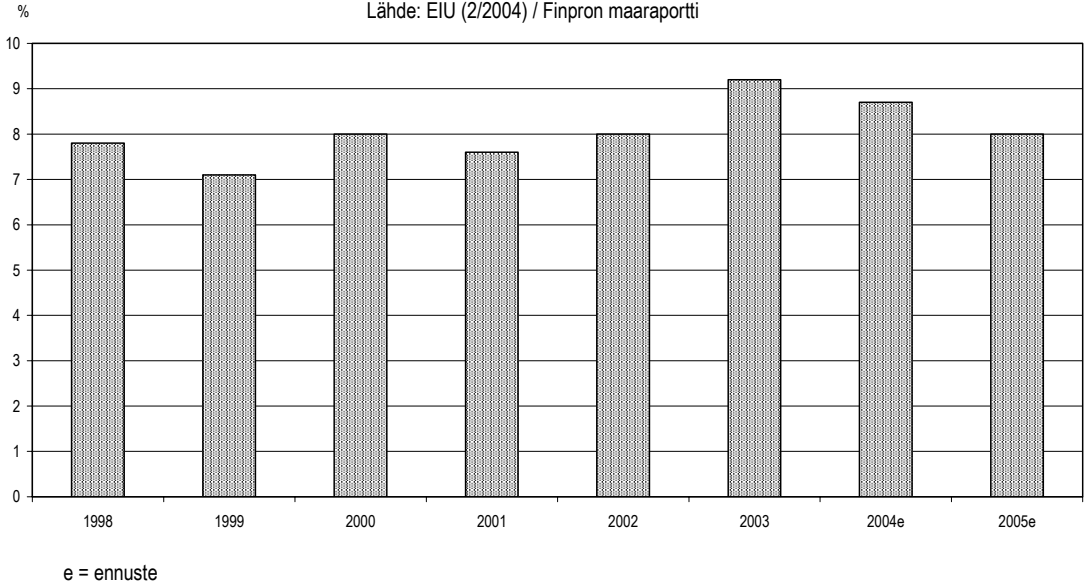
Taloussuhteet

Kiina

Kiina on ollut kymmenen viime vuoden aikana yksi maailman nopeimmin kasvavista kansantalouksista. Vuonna 2003 Kiinan bruttokansantuote kasvoi 9,1 %. Keskimäärin kokonaistuotanto on kasvanut kymmenen viime vuoden aikana 7,0 % vuodessa. Vuotuiset kasvuluvut ilmenevät seuraavasta kaaviosta.

Kiinan bruttokansantuotteen kehitys v. 1998-2005

Lähde: EIU (2/2004) / Finpron maaraportti



Talouden kasvua on Kiinassa nopeutettu mittavilla julkisilla investoinneilla. Valtion investoinnit ovat kasvaneet tasaisesti joka vuosi viiden viime vuoden aikana. Vuonna 2002 ne olivat 40,7 % bkt:sta ja kasvua oli edellisvuodesta peräti 16,5 %.

Vuonna 2003 valtio panosti erityisesti maatalouden, sosiaaliturvan ja työpaikkojen kehittämiseen. Valtavia tuloeroja maan eri osien ja etenkin maaseudun ja kaupunkien välillä on pyritty lievittämään sallimalla työttömän maalaisväestön siirtyminen kaupunkeihin. Maaseudulla bkt henkeä kohden oli keskimäärin 136 USD, kun se kaupungeissa oli 477 USD.

Ulkomaisten investointien nopea lisääntyminen on vaikuttanut merkittävästi Kiinan talouskehitykseen. Kiinaan tehdään Yhdysvaltojen jälkeen maailman toiseksi eniten ulkomaisia suoria sijoituksia. Voimakas kiinnostus Kiinan markkinoita kohtaan alkoi v. 2002, jolloin Kiinan liittyminen WTO:n jäseneksi vauhditti maahan tehtäviä ulkomaisia investointeja. Investointivirta kasvoi 52,6 mrd. USD:iin. Kasvua oli 12,5 % edellisvuodesta. Vuonna 2003 Kiinaan tehtiin 53,5 mrd. USD:lla suoria ulkomaisia sijoituksia. Kasvun hidastuminen johtui mm. sars-epidemiasta.

Finpron mukaan Kiinan valtiontalouden keskeinen ongelma on massiivinen alijäämä, joka on kolmen viime vuoden aikana kasvanut nopeasti. Alijäämän voimakas kasvu johtuu Kiinan talouden rakenteellisista ongelmista. Hallitus on yrittänyt elvyttää horjuvaa kotimaista taloutta mittavilla, lainavaroilla tehdyillä investoinneilla infrastruktuurihankkeisiin. Lisäksi valtionyhtiöiden saneeraaminen on lisännyt nopeasti sosiaali- ja työttömyysmenoja. Verotulojen kasvattaminen on epäonnistunut, mutta tähän on Kiinan talousministerin mukaan tulossa vielä kuluvana tilivuonna korjaus.

Ulkoasiainministeriön mukaan Suomen ja Kiinan talous- ja kauppasuhteet ovat erittäin hyvät. Kiina on tällä hetkellä Suomen suurin vientimaa ja toiseksi suurin kauppakumppani Aasiassa. Suomen vienti Kiinaan on supistunut huippuvuodesta 2000, mutta tuonti on jatkanut kasvuaan. Kauppataaseemme painui alijäämäiseksi v. 2002, ja alijäämä kasvoi edelleen v. 2003. Kauppataaseemme alijäämä on tosin edelleen huomattavasti pienempi kuin muilla EU-mailla, joilla on suuri ja kasvava vaje Kiinan kaupassaan. Kiinalaisten tilastojen mukaan Suomi on Pohjoismaista suurin viejä, mutta kokonaiskauppavaihdon osalta Ruotsi on ohittanut Suomen.

Suomen ja Kiinan välinen kauppavaihto
v. 2001–03

Vuosi	Vienti	Tuonti	Tase
	milj. €		
2001	1 257	1 093	+ 163
2002	1 201	1 244	– 43
2003	1 277	1 570	– 293

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Suomen kaupan rakennetta Kiinaan kuvaavat seuraavat taulukot.

Suomen 10 tärkeintä vientituotetta Kiinaan v. 2003

	Arvo, milj. €	Osuus, %
1. Eri toimialojen erikoiskoneet	268,5	21
2. Muut sähkökoneet ja -laitteet	222,4	17
3. Puhelin-, radio-, tv- yms. laitteet	183,8	14
4. Rauta ja teräs	116,5	9
5. Yleiskäyttöiset teollisuuden koneet ja laitteet	102,6	8
6. Paperi ja pahvi sekä tuotteet niistä	88,3	7
7. Voimakoneet ja moottorit	75,1	6
8. Paperimassa	33,2	3
9. Kojeet, mittarit yms.	29,1	2
10. Lannoitteet, valmisteet	18,8	1
10 tärkeintä yhteensä	1 138,3	89
Koko vienti	1 276,9	100

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Suomen 10 tärkeintä tuontituotetta Kiinasta v. 2003

	Arvo, milj. €	Osuus, %
1. Sähkökoneet ja -laitteet	432,5	28
2. Puhelin-, radio-, tv- yms. laitteet	349,8	22
3. Vaatteet	187,5	12
4. Toimistokoneet ja atk-laitteet	157,6	10
5. Muut valmiit tavarat	111,9	7
6. Tuotteet epäjaloista metalleista	44,7	3
7. Kivihiili, koks, briketit yms.	31,7	2
8. Jalkineet	29,8	2
9. Yleiskäyttöiset teollisuuden koneet ja laitteet	25,8	2
10. Tehdasvalmisteiset talot, lvi- ja valaisinkalusteet	23,7	2
10 tärkeintä yhteensä	1 395,0	89
Koko tuonti	1 579,3	100

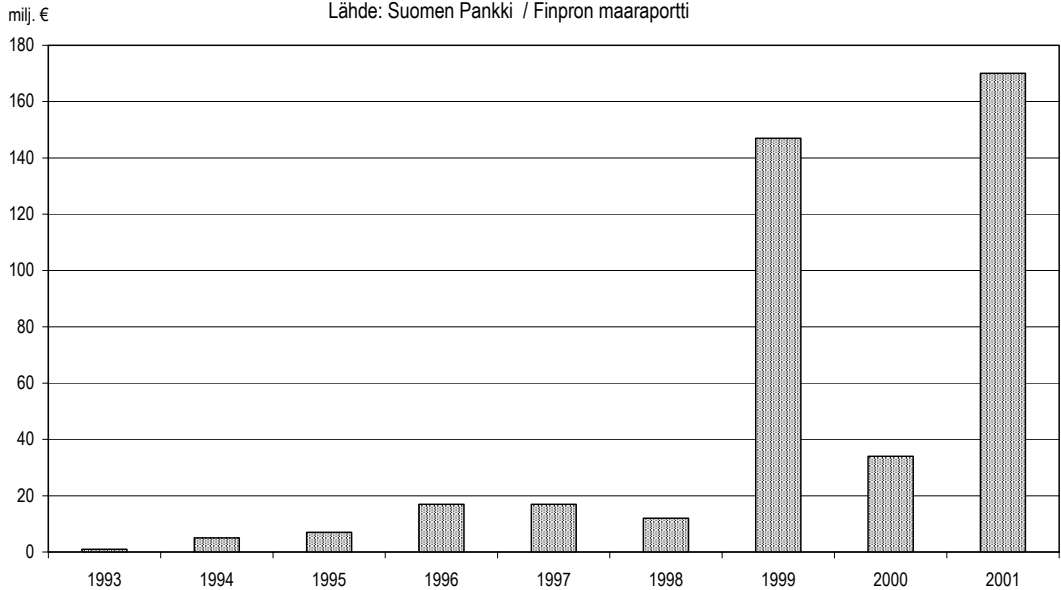
Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Ulkoasiainministeriön mukaan Suomen teollisuuden tarjonta ja osaaminen sopivat hyvin Kiinan kysyntään ja teollisiin tarpeisiin. Suomella on kansainvälistä huipputaustaa monilla niillä aloilla, jotka kuuluvat Kiinan teollisen kehittämisen painopistealueisiin. Näitä ovat mm. telekommunikaatio, metsä- ja paperiteollisuus, energiassektori, kaivos- ja metallurginen teollisuus, kuljetus- ja lähi- ja kaukoliikenneteknologia, lääketeknologia ja terveydenhuoltoteknologia, ympäristöteknologia, meriteknologia, kemianteollisuuden erityisalat, elintarvikehuolto sekä insinööri- ja suunnittelutoiminta.

Finpron käsityksen mukaan suomalaisyritysten todellinen etabloituminen Kiinan markkinoille on tapahtunut kymmenen viime vuoden kuluessa. Yritysten investoinnit ovat kasvaneet erittäin voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Suomalaisinvestoinnit Kiinaan ovat n. 4 mrd. €. Vuonna 2003 yritysten liikevaihto oli n. 7,0 mrd. USD, ja ne työllistivät n. 22 000 teollisuus- ja toimihenkilöä.

Suomalaisten investointien nettopääomavirta Kiinaan v. 1993-2001

Lähde: Suomen Pankki / Finpron maaraportti



Suomen Pankin viralliset investointivirtaluvut antavat todellisesta investointitilanteesta epätarkan kuvan, sillä luvuista puuttuvat mm. kolmansista maista tehdyt sijoitukset. Sijoitusten arvosta suurin osa on Nokian tekemiä. Nokia on suurin Kiinassa toimiva suomalaisyritys. Sillä on Kiinassa yli 20 myyntitoimistoa, kahdeksan yhteisyritystä ja kaksi tuotekehitysyksikköä. Yrityksen henkilöstömäärä Kiinassa on n. 5 000.

Vuonna 2003 Kiinassa toimi n. 200 suomalaista yritystä, joista suurimmalla osalla oli Kiinassa edustusto. Tuotantolaitoksia on n. 70 yrityksellä. Markkinoille etabloituvien uusien yritysten määrä kasvaa keskimäärin kymmenellä joka vuosi. Kiinassa toimii mm. seuraavien yritysten yhteis- tai tytäryrityksiä: Nokia Oyj, Elcoteq Network Oyj, Stora Enso Oyj, UPM-Kymmene Oyj, Metso Oyj, Outokumpu Oyj, Rautaruukki Oyj, Fortum Oyj, Kemira Oyj, Kone Oyj, Wärtsilä NSD, Jaakko Pöyry Oyj.

Suurin osa suomalaisista yrityksistä on sijoittunut Pekingin ja Shanghain alueille sekä etelässä Hongkongin ja Helmijoen ympäristöön. Toimintaa on vähän Länsi- ja Koillis-Kiinassa. Itä-Kiinan vetovoimatekijöitä ovat markkinoiden läheisyys, korkeasti koulutettu edullinen työvoima, parantunut logistiikka ja viranomaisen tuki. Lisäksi alueella sijaitsee useita talous-

alueita, jotka kilpailevat investoinneista. Yhtenä kilpailukeinona on halpa maan vuokrahinta. Vientiyritykset voivat myös perustaa tehtaan vapaasatama-alueille, jolloin tavaroiden tuonti ja vienti on tullivapaata.

Finpron maaraportin mukaan liiketoimintamahdollisuuksia Kiinassa tarjoavat mm. seuraavat kehitysnäkymät:

- modernisoituminen ja länsimaisistuminen nopeaa

- laajat kotimarkkinat
- talous kehittyy nopeasti
- panostus koulutukseen
- sääntelyä ja rajoituksia ollaan purkamassa
- mittavat infrastruktuurin kehittämishankkeet

- mittavat luonnonvarat
- nousu vakavasti otettavaksi tekijäksi kansainvälisessä taloudessa ja politiikassa.

Markkinoiden riskejä ja uhkia ovat:

- ulkomaankaupan sääntöjen vaihtelu alueittain

- valtion tiukka sääntely siitä, mitä maahan voi tuoda tai siellä valmistaa

- takuiden saannin epäselvyys

- valtionyritykset, pankkilaitos ja maaseutu kriisissä

- päätösprosessin mutkikkuus

- työttömyyden ja yhteiskunnallisen levottomuuden kasvu
- maantieteelliset ja palkkaerot valtavat
- laiton kopiointi
- puutteellinen ja ylikuormitettu liikenneverkosto.

Liiketoimintamahdollisuuksia erityisesti suomalaisille yrityksille tarjoavat:

- informaatio- ja kommunikaatiotekniikka
- metsitys
- ympäristösuojeluteknologia
- telakkateollisuuden laitteet
- puunjalostusteollisuuden koneet ja laitteet
- automaatio
- rakennusmateriaalit
- lääketieteen ja elintarvikkeiden tuotannon tekniikka
- biotekniikka
- uudet energiamuodot
- satelliittipaikannus.

Suomen Shanghain-pääkonsulaatin edustajat totesivat valtioneuvoston tarkastajien valvontakäynnillä, että edustuston päätehtävä on Suomen talouselämän toimintojen tehokas tukeminen, Itä-Kiinan ja Suomen yhteyksien lisääminen sekä suomalaisten yritysten kansainvälistymisen edistäminen sekä kattava seuranta ja raportointi Itä-Kiinan talouden ja yhteiskunnan kehityksestä. Yritykset tarvitsevat edustuston palveluksia konsulipalvelujen lisäksi ainakin silloin, kun ne avaavat myyntikonttorinsa tai tehtaansa tai kohtaavat vaikeuksia erityisesti viranomaisien taholta. Finnairin aloitettua suorat lennot Helsingistä Shanghaihin on kaupungin ja sen ympäristön merkitys entisestään kasvanut suomalaisten toimijoiden kannalta.

Pääkonsulaatti antaa suomalaisille yrityksille sekä välillistä että välitöntä tukea. Välillistä tukea on mm. yhteistyösopimusten solmiminen toimialueella, kuten esim. Espoon ja Shanghain välinen sopimus, Etelä-Suomen läänin ja Jiangsu provinssin sopimus, Kotkan ja Taizhoun sopimus sekä Valkeakosken, Toijalan, ja Nanchangin sopimus. Sopimukset mahdollistavat läheisen taloudellisen kanssakäymisen. Välillistä tukea on myös yhteydenpito viranomaisiin toimialueella, osallistuminen konferensseihin, seminaareihin, messuihin jne. Edustuston välitöntä tukea ovat keskustelut Kiinan viranomaisten kanssa yhdessä yritysedustajien kanssa, osallistuminen puhujana yritysten avajaistilaisuuksiin, yritysten ongelmien ratkaiseminen vaikuttamalla korkeisiin viranomaisiin, korkotukiluottojen

edistäminen paikallistaholla erityisesti terveyssektorin alalla ja TTT-määrärahojen käytön edistäminen ja lausuntojen antaminen hankkeista.

Jotta pääkonsulaatti voisi auttaa tehokkaasti Itä-Kiinassa toimivia yrityksiä, pitää sen hoitaa tehokkaasti suhteita paikallisiin korkeisiin viranomaisiin. Protokollan tuntemus Kiinassa on myös tärkeää, ja maassa on selkeä hierarkia. Vain pääkonsulilla (suurlähettiläällä) on mahdollisuus tavata esim. kuvernööriä tai suuren kaupungin pormestaria tai puoluesihteerä.

Kauppapoliittisista asioista on ollut etualalla myös suomalaisyrityksiä koskeva sertifiointiongelma, joka syntyi, kun Kiina saattoi voimaan uudet määräykset vuoden 2002 keväällä. Eräs suuri suomalainen yritys oli vähällä pysähtyä, kun sen kipeästi tarvitsemat komponentit jäivät tulliin. Kiina on WTO:n jäsenenä ryhtynyt käyttämään samoja keinoja kuin monet muutkin maat suojatakseen teollisuuttaan. Polkumyynnitutkimuksia Kiinassa on vireillä lukuisia ja edustusto seuraa tilannetta Suomen osalta yhdessä yritysten kanssa erityisesti paperinvientimme osalta.

Henkisen omaisuuden suojan puutteeseen liittyvät kysymykset ovat oleellisia suomalaisten yritysten ongelmia Kiinan markkinoilla tällä hetkellä. Kuten monella WTO-sopimuksen sektorilla, myös henkisen omaisuuden suojan kohdalla lainsäädäntö näyttää tällä hetkellä melko hyvältä ja kattavalta. Lakien noudattaminen ja valvonta ovat sen sijaan edelleen suuri ongelma myös kiinalaisille yrityksille, joiden tuotteita kopioidaan. Suomi on kahdenvälisesti saatanut Kiinan tietoon suomalaisyritysten valituksia immateriaalioikeuksien rikkomustapauksista. Kuitenkin vain pieni osa suomalaisyritysten kohtaamista ongelmista tulee viranomaisten tietoon. Kynns kanteen nostamiselle on korkea, koska rikkomusmenettelyn mahdollistamia sanktioita pidetään tehottomina.

Vietnam

Vietnamin talouden kasvuvauhti on viime vuosina ollut Kiinan ohella Aasian nopeinta, 6—8 % vuodessa. Vietnamin talous on avautumassa voimakkaasti ulkomaailmaan. Vietnam solmi Yhdysvaltojen kanssa kahdenvälisen laajan kauppasopimuksen vuoden 2001 lopulla. Vietnam on jättänyt liittymishakemuksen WTO:hon, ja muodolliset neuvottelut eri WTO-maaryhmien kanssa ovat alkaneet. Arvion mukaan

maan WTO-jäsenyys toteutuu v. 2005–06. Vietnamin talous on edelleen pitkälti valtiojohtoista, vaikkakin valtiojohtoisten yritysten yksityistäminen on käynnissä.

Finpron mukaan Vietnamilla on vaikeuksia pitää valtiontalous tasapainossa. Budjetti on alijäämäinen, joskaan ei enää yhtä hälyttävästi kuin vielä 1970-luvun lopulla. Valtionyhtiöt ovat merkittäviä verojen maksajia, ja niiden heikko tulokunto on pienentänyt valtion verokertymää. Vuosina 1988 ja 1989 toteutettu verouudistus laajensi veropohjaa, mutta ei tuonut kaivattua ratkaisua budjettivaikeuksiin. Vietnam on merkittävä öljynviejä ja on riippuvainen öljyn hinnan vaihteluista maailmanmarkkinoilla. Vuonna 2002 öljytulojen osuus valtion kokonaistuloista oli viidennes. Tavoitteena on ollut pitää budjettivaje 2–3 %:na bruttokansantuotteesta v. 2001–03. Menoja leikataan mm. tehostamalla hallintoa ja vähentämällä valtioyritysten tukiaisia.

Valtion menot ovat kasvaneet viiden viime vuoden aikana erittäin nopeasti, ja niiden osuus vastaa 30 %:a bruttokansantuotteesta. Merkittäviä menokohteita ovat liikenne- ja viestintäyhteiset. Valtio kattaa vajetta ulkomaisella avulla ja lainoilla, joita Vietnamiin virtaa useista kansainvälisistä lähteistä. Valtio on velkaantunut nopeasti, ja vuoden 2003 lopussa ulkoisen velan arvo oli eri arvioiden mukaan n. 15 mrd. USD, joka on n. 40 % bruttokansantuotteesta.

Kansainväliset suuret rahoittajat, Maailmanpankki, Aasian kehityspankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto, ovat kiinnittäneet huomiota Vietnamin kyvyttömyyteen pitää tuloja ja menoja tasapainossa. Yhteistyössä rahoittajien ja lahjoittajien kanssa Vietnam hyväksyi v. 2001 talouden laajan uudistusohjelman, jonka tavoitteena on vauhdittaa talouskasvua, luoda teollisuus- ja modernisaatiostrategia, parantaa Vietnamin kilpailukykyä ja integroida maa nykyistä tiiviimmin sekä alueelliseen että kansainväliseen talouteen. Ohjelma kattaa toimenpiteitä seuraavilla alueilla: kauppapolitiikka, yritystoiminnan edellytysten parantaminen, valtionyritysten uudistukset, pankkijärjestelmän lujittaminen, julkisen sektorin hallinnon parantaminen ja oikeusjärjestelmä.

Suomen ja Vietnamin välinen kauppa on ollut vähäistä. Sekä vienti että tuonti ovat kuitenkin kasvaneet ja kauppataase on lievästi tuontivoittainen.

Suomen ja Vietnamin välisen kaupan kehitys v. 2001–03

Vuosi	Vienti	Tuonti	Tase
	milj. €		
2001	31,4	32,9	—1,4
2002	37,7	37,0	0,6
2003	37,0	41,1	—4,0

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Suomen 10 tärkeintä vientituotetta Vietnamiin v. 2003

	Arvo, milj. €	Osuus, %
1. Kulta, ei monetaarinen	6,5	17
2. Puutavara ja korkki	6,4	17
3. Paperi ja pahvi sekä tuotteet niistä	6,1	16
4. Voimakoneet ja moottorit	4,1	11
5. Muut sähkökoneet ja laitteet	2,8	8
6. Yleiskäyttöiset teollisuuden koneet ja laitteet	2,3	6
7. Tekstiilituotteet, pl. vaatteet	1,6	4
8. Eri toimialojen erikoiskoneet	1,5	4
9. Rauta ja teräs	1,4	4
10. Maitotaloustuotteet ja munat	1,0	3
10 tärkeintä yhteensä	33,6	91
Koko vienti	37,0	100

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Suomen viennissä Vietnamiin tapahtui vuoden 2003 lopulla rakennemuutos, kun kultatuotteet nousivat viennin suurimmaksi eräksi perinteisten puutavaran ja paperin sekä pahvin ohitse. Erityisesti kasvoi myös voimakoneiden ja moottoreiden, teollisuuden koneiden ja laitteiden vienti.

Suomen 10 tärkeintä tuontituotetta Vietnamista v. 2003

	Arvo, milj. €	Osuus, %
1. Jalkineet	16,5	40
2. Huonekalut	8,7	21
3. Vaatteet	5,0	12
4. Muut valmiit tavarat	1,8	4
5. Kivennäisainetuotteet	1,4	3
6. Luonnonkumi, syntetttinen ja regeneroitu	1,4	3
7. Matkatarvikkeet, laukut, kotelot yms.	1,1	3
8. Tuotteet epäjaloista metalleista	0,9	2
9. Moottoriajoneuvot	0,8	2
10. Tekstiilituotteet, pl. vaatteet	0,8	2
10 tärkeintä yhteensä	38,3	93
Koko tuonti	41,1	100

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Finpron mukaan liiketoimintamahdollisuuksien kannalta Vietnamin markkinoiden myönteisiä piirteitä ovat:

- talouskasvun tasaisuus ja vakaus jo useamman vuoden ajan
- maan asteittainen vaurastuminen
- yhteiskunnan lainsäädännön jatkuva kehittäminen
- rikkaat luonnonvarat
- kasvavat kotimarkkinat.

Kaupankäynnin kannalta markkinoiden kielteisiä piirteitä ovat:

- immateriaalioikeuksien heikko valvonta
- kehittymätön infrastruktuuri
- puutteellinen lainsäädäntö
- suuri harmaa talous
- korruptio ja byrokratia
- suljettu päätöksentekojärjestelmä
- kaksoishinnoittelu.

Finpron käsityksen mukaan suomalaisyrityksille liiketoimintamahdollisuuksia tarjoavat seuraavat alat:

- informaatioteknologiasektori
- infrastruktuuriprojektit energia- ja ympäristöalalla ja vesihuollossa
- sellu- ja paperiteollisuus
- mekaaninen metsäteollisuus
- kemianteollisuus.

Suomalaisia suoria investointeja Vietnamiin ei Suomen Vietnamin-edustuston mukaan ole tehty juuri lainkaan, lukuun ottamatta Huhta-

mäki-yhtiön v. 2003 tekemää päätöstä investoida 20 milj. € pakkausalan tehtaaseen Etelä-Vietnamiin. Suomalainen yritys on ollut toimittajana useassa Pohjoismaiden investointipankin lainoittamassa energia-alan hankkeessa. Korkotukiluotoilla voi olla merkittävä asema kaupallistaloudellisten suhteiden edistämisessä. Tällä hetkellä vireillä on useita korkotukiluottohankkeita.

Suomalaiset yritykset ovat edustautuneet Vietnamin lähinnä paikallisten agenttien kautta. Maa- ja vesi-yhtiöllä on Vietnamin suomalaisen johtama edustusto. Ulkomaalaista henkilöstöä ovat edustustoihin tai toimistoihin palkanneet seuraavat yhtiöt: Nokia, ABB sekä Jaakko Pöyry/Electrowatt Ekono.

Vietnamin talouden nopea kasvu, talouden avautuminen ulkomaailmaan sekä talouden rakenteiden uudistaminen luovat Suomen edustuston mielestä edellytyksiä kaupallis-taloudellisten suhteiden vahvistamiselle. Suurimpia esteitä kaupan ja investointien edistämiseksi ovat Vietnamin oikeusjärjestelmän heikkous, korruptio ja byrokratia, suljettu päätöksentekojärjestelmä sekä kehittymätön infrastruktuuri.

Suomen kauppapolitiikan intressit liittyvät lähinnä Vietnamin WTO-liittymisneuvotteluihin vaikuttamiseen. Suomen tavoitteena on, että Vietnamin tulee WTO:n jäsen ja että liittymisen ehdot ovat sellaiset, että niissä otetaan huomioon Suomen kannalta keskeiset toimialat kuten esim. telekommunikaatiosektorin vapauttaminen ulkomaiselle kilpailulle. WTO-asioissa Suomen vaikutuskanava ovat EY ja EU:n jäsenmaat. Edustusto edistää Suomen tavoitteita toimimalla EU:n kaupallisten neuvosten työryhmässä sekä suorilla kontakteilla komission paikalliseen edustustoon.

Hanoissa toimii Finpron Bangkokin-edustuston alainen toimipiste, jossa työskentelee kolme vietnamilaista työntekijää. Edustusto on pyrkinyt tiivistämään yhteistyötä yksikön kanssa. Vietnamin talouden myönteisen kehityksen johdosta edustusto kokee suomalaisyritysten vienninedistämisen ja kansainvälistymisen (VKE) kasvavaksi toimialakseen. Edustusto on tarjonnut yrityksille lähinnä arvovaltapalveluita ja neuvontaa. Lisäksi edustusto on omalla toiminnallaan pyrkinyt edistämään sekä TTT-määrärahojen että korkotukiluottojen käyttöä, sillä erityisesti korkotukiluotot edistävät edustuston mielestä suomalaisyritysten vientimahdollisuuksia Vietnamiin.

Kaupallis-taloudellisten asioiden hoidossa edustusto on kokenut ongelmaksi mm. sen, että yhteistyön tiivistäminen Finpron Hanoim-toimipisteen ja Bangkokin-toimiston kanssa on osoittautunut yllättävän hitaaksi, minkä vuoksi suunnitelmallinen VKE-työ on kärsinyt.

Vietnamille myönnettävien korkotukiluottojen hallintomenettelyn selkeyttäminen on ollut myös yllättävän hidasta. Ongelmaa on pystytty kuitenkin osittain ratkomaan kesällä 2003 Helsingissä käydyissä yt-neuvotteluissa. Ongelmaksi edustusto on kokenut myös sen, ettei korkotukiluottoevaluaatiosta ole tehty selkeitä johtopäätöksiä, jotka ohjaisivat toimintaa.

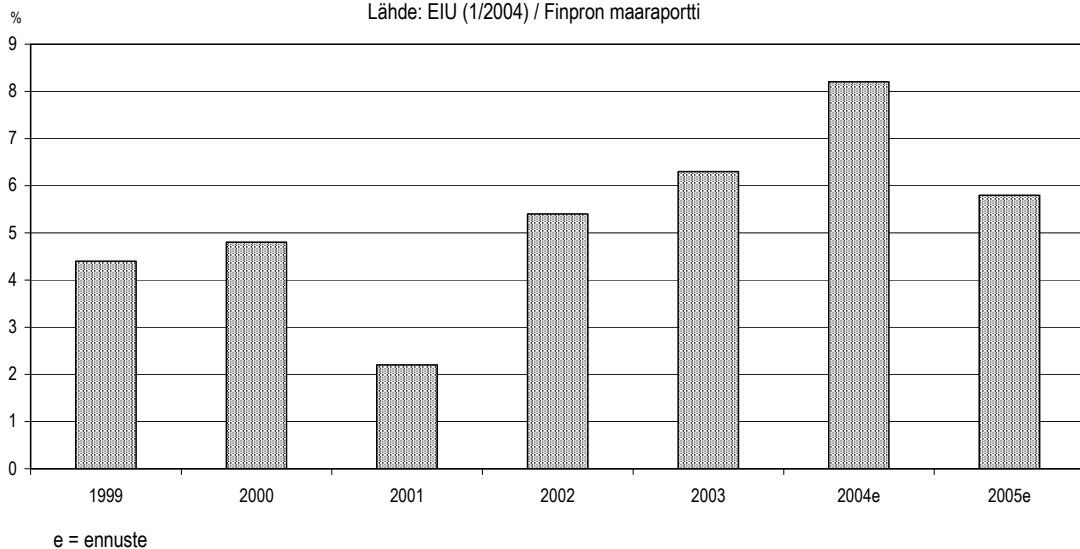
Seurauksena on ollut, ettei korkotukiluottojen käyttöä ole pystytty lisäämään suunnitellussa aikataulussa.

Thaimaa

Thaimaa kuuluu Kaakkois-Aasian kasvaviin talouksiin, joissa taloudellinen kehitys on pitkään ollut erittäin nopeaa. Vuonna 1997 Thaimaasta liikkeelle lähteneestä Kaakkois-Aasian finanssi- ja talouskriisistä maa on toipunut hyvin, vaikkakin liikepankkien hoitamattomien lainojen ongelma on edelleen olemassa. Maan bkt:n kasvu on ollut vuoden 2001 lievää taantumaa lukuun ottamatta voimakasta.

Thaimaan bruttokansantuotteen kehitys v. 1999-2005

Lähde: EIU (1/2004) / Finpron maaraportti



Kansantalouden nopeasta kasvusta huolimatta Thaimaan julkinen talous on alijäämäinen. Julkinen velka on kasvanut voimakkaasti pääministeri Thaksin Shinawatran kaudella. Hallitus on rahoittanut velkarahalla Thaksinin keskeisiä vaalilupauksia, mm. maanviljelijöille tarkoitettuja edullisia lainoja, terveydenhuollon uudistuksia ja kaikkein köyhimpien maanviljelijöiden velkojen uudelleenjärjestelyjä.

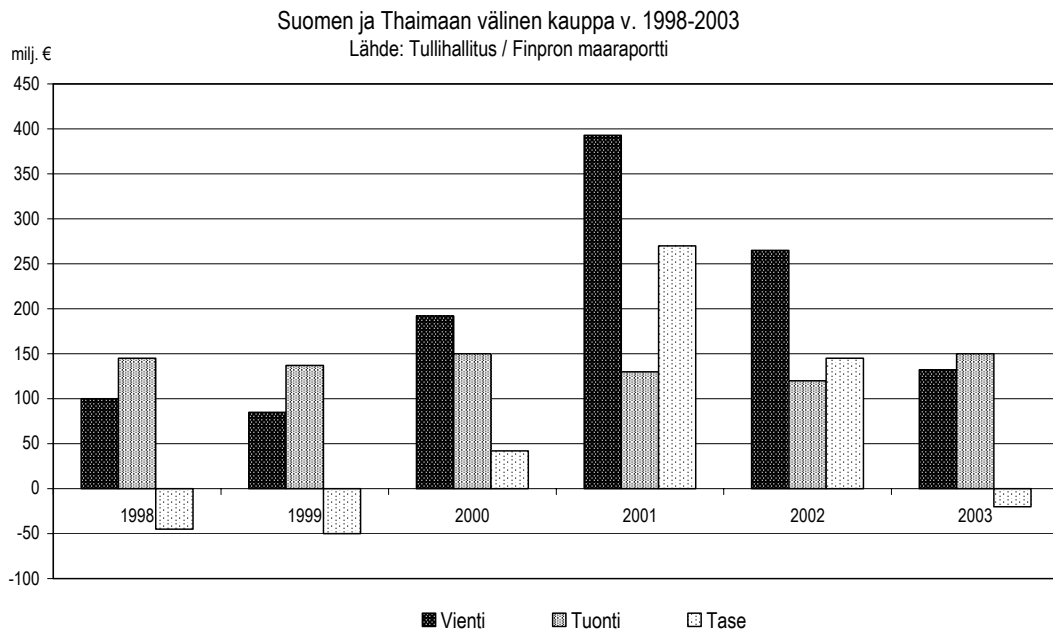
Thaimaa viennin osuus on n. 65 % bruttokansantuotteesta. Tästä syystä maa on herkkä kansainvälisille rahoituskriiseille, koska se on riippuvainen valuuttavirroista ja vientikysynnästä. Talouden nopean kasvun seurauksena maa-

han on syntynyt ongelmia: infrastruktuuri ei ole kehittynyt riittävän nopeasti, koulutetusta henkilöstöstä erityisesti teknologia-aloilla on pulaa ja tulot ovat jakautuneet epätasaisesti yhteiskunnan sisällä. Talouden kehitys on ollut Bangkok-keskeistä. Bangkokin alueen osuus taloudellisesta toiminnasta on n. 50 %.

Thaimaa on Suomen kolmanneksi merkittävien kauppakumppani Aasiassa Kiinan ja Japanin jälkeen. Thaimaan ja Suomen välinen kauppa on ollut perinteisesti Suomelle ylijäämäistä. Vuosina 1996–97 juuri ennen heinäkuussa 1997 Thaimaasta liikkeelle lähtenyt finanssikriisi Suomen vienti Thaimaahan oli runsaat 300 milj.

€. Finanssikriisin seurauksena v. 1998–99 viennimme väheni tuntuvasti. Finanssikriisiä edeltänyt Thaimaan-viennimme ennätystaso saavutettiin ja ylitettiin kuitenkin jo v. 2001, jolloin vien-

timme oli arvoltaan jo lähes 400 milj. €. Suomen tuonti Thaimaasta on pysynyt vuodesta 1996 lähtien suhteellisen pienin vaihteluin runsaan 100 milj. €:n vuositasolla.



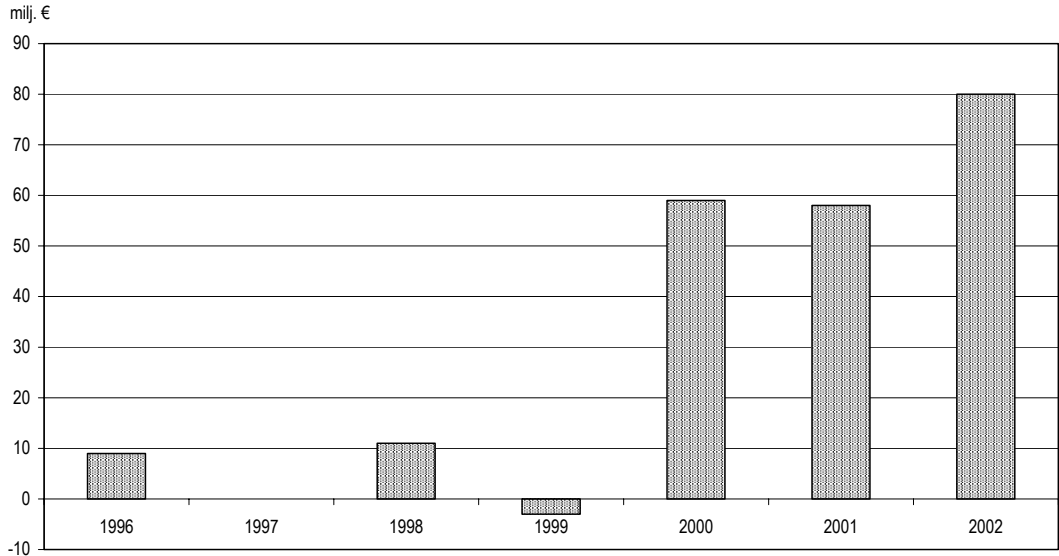
Suomen viennistä Thaimaahan koneiden, laitteiden ja kuljetusvälineiden osuus on ollut neljä viidesosaa. Suurin yksittäinen tavararyhmä on ollut puhelin-, radio- ja tv-laitteet, joiden osuus v. 2002 oli 69 %. Valtaosa mainitusta tavararyhmästä oli Nokian tuotteita. Suomesta viedään Thaimaahan mm. paperiteollisuuden sekä kemianteollisuuden tuotteita. Koneilla, laitteilla ja kuljetusvälineillä on merkittävä osuus Thaimaan tuonnistamme. Tähän tuonin ryhmään kuuluvat mm. elektroniikka, sähkö- ja toimistokoneet sekä moottoriajoneuvot. Muita merkittäviä Thaimaasta Suomeen tuotavia tuoteryhmiä ovat tekstiilit sekä elintarvikkeet ja juomat. Suomen tuontina todettakoon myös jatkuvasti kasvava suomalaismatkailu Thaimaahan.

Finpron mukaan suomalaisilla yrityksillä on erityisen hyviä mahdollisuuksia Thaimaassa mm. seuraavilla aloilla: televiestintä, erityisesti lisäarvopalveluissa ja laitetoimituksissa sekä verkkoinfrastruktuurissa, koneet ja kuljetusvälineet, terveys- ja hyvinvointitekniikka, metsäteollisuus ja energia.

Suomen Pankin maksutasetilaston mukaan suomalaisten yritysten suorat investoinnit Thaimaaseen kasvoivat 2000-luvun alussa huomattavasti 1990-lukuun verrattuna. Thaimaassa toimii n. 40 suomalaista yritystä. Tuotannollista toimintaa on mm. seuraavilla yrityksillä: Fortum Power and Heat, Metso Paper, Metso Automation, Outokumpu Hitachi Copper Tubes, Raflat, Wiik & Hoeglund, Foster Wheeler, Huhtamäki, Nopon, Sako Trading ja Konecranes Services.

Suomalaisten yritysten suorien sijoitusten kanta Thaimaassa v. 1996-2002

Lähde: Suomen Pankki, maksutasetilasto / Finpron maaraportti



Suomen Bangkokin-suurlähetystön toiminnan piiriin kuuluvissa Kambodžassa, Laosissa ja Burmassa on lisääntyneen alueellisen yhteistyön seurauksena nähtävissä kaupallis-taloudellisten mahdollisuuksien kasvua ja sen myötä myös suomalaisyritysten kiinnostus on lisääntynyt. Suomen vuosittainen kauppavaihto Kambodžan kanssa on n. 2 milj. €, Laosin kanssa n. 1,5 milj. € ja Burman kanssa vajaa 1 milj. €.

Suurlähetystön mukaan yhteistyö Finpron kanssa suomalaisen viennin ja kansainvälistymisen edistämässä sujuu hyvin jo senkin takia, että suurlähetystön kanslia ja Finpron toimisto sijaitsevat vierekkäin. Pääasiallinen työnjako edustuston ja Finpron vientikeskuksen välillä on se, että edustusto hoitaa ns. maksuttomat vienti- ja kansainvälistymispalvelut, ja Finpro hoitaa sekä maksulliset palvelut että enemmän aikaa ja asiantuntemusta vaativat yritysکوhtaiset promootio- ja palvelutehtävät.

Nepal

Edustuston mukaan Nepal on tyypillinen kehitysmaa, jonka vientitavaroiden laatu ei vastaa eurooppalaisia vaatimuksia. Lisäksi maa on kaukana Suomesta, joten rahtikulut nousevat korkeiksi. Näin ollen kauppapoliittiset suhteet eivät ole merkittävät maiden välillä. Kaupankäynnin vähyys ilmenee seuraavasta taulukosta.

Pohjoismaiden ja Nepalín välinen kauppa budjettivuonna 2002/2003

	Vienti	Tuonti
	milj. €	
Tanska	3,80	0,28
Suomi	0,52	0,10
Norja	0,85	0,17
Ruotsi	0,50	0,58

Lähde: Suomen Nepalín-suurlähetystö.

Nepalissa toimii edustuston tietojen mukaan vain kaksi suomalaista tai osittain suomalaisomistuksessa olevaa yritystä. Maassa pitkään kehitysyhteistyöhankkeissa mukana ollut Finnmap on saanut kehitysyhteistyöhankkeet päätökseen, mutta ei ole sulkenut toimistoaan Katmandussa. Finnmap etsii uusia työkohteita Nepalissa, muttei edustuston tietojen mukaan ole niitä löytänyt. Toinen yritys, jossa on ainakin osittainen suomalaisomistus, on Compunication Asia, joka toimii informaatioteknologian alalla. Sen menestyksestä edustustolla ei ole tietoa.

Suomalaisyritykset eivät investoi Nepaliin, ja syitä tähän ovat maan epästabiili sisäpoliittinen tilanne sekä paikallisten pääomien puute. Ongelman muodostaa myös Nepalín raskas byrokratia sekä laajalle levinnyt korruptio. Investointikohteena Nepal ei ole houkutteleva.

Edustusto on anonut ja saanut paikallisen yhteistyön määrärahaa tutkimukseen, joka selvittää Nepalin korkean tason informaatioteknologian koulutuksen tilaa ja Suomen mahdollisuuksia kehitysyhteistyövaroin kehittää tätä koulutusta. Tutkimuksen toteuttaa Helsinki Consulting Group. Perimmäisenä tarkoituksena on kehittää alan koulutusta Nepalissa ja sitä kautta saada maahan pätevää henkilöstöä, joka voisi myöhemmin aloittaa yhteistyön suomalaisten informaatioteknologian yritysten kanssa. Edustuston näkemyksen mukaan kyseisen alan kehittäminen Nepalissa on ainoa tie todellisten kaupallisten yhteyksien kehittämiseksi Suomen ja Nepalin välillä.

Intia

Intian talouden rakenteiden uudistaminen käynnistyi n. 10 vuotta sitten, kun maa siirtyi suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. Intia on maailman neljänneksi suurin talous ostovoimaparteetilla mitattuna. Absoluuttisin luvuin mitattuna Intia on viidentoista suurimman talouden joukossa. Bruttokansantuote on viime vuosina kasvanut 5–7 %:n vuosivauhtia, inflaatio on pysynyt kurissa ja yksityinen sektori on ollut valmis investoimaan.

Intian talousuudistuksessa talouden rakenteita uudistettiin mm. yksityistämällä valtionyrityksiä sekä purkamalla sääntelyä ja tukijärjestelmiä. Investoinnit talouden keskeisille sektoreille on vapautettu valtion monopolista, ja jäljellä on vain harvoja alueita, joille yksityinen investoija ei voi sijoittaa. Myös tuontirajoituksia on asteittain purettu ja tullitariffeja alennettu. Maan avautuminen vauhdittui selvästi 2000-luvun alussa, jolloin mm. vapautettiin uusia teollisuudenaloja ulkomaisille sijoituksille.

Nopeasta talouskasvusta huolimatta maa on jakautunut kehittyviin alueisiin ja myös sellaisiin alueisiin, joissa muutosta on vaikea havaita. Edustuston mukaan keskiluokan määrällisestä lisääntymisestä huolimatta väestö on edelleen jakautunut rikkaisiin ja niihin, joilla ei ole mitään. YK:n Human Development Report 2003:n mukaan Intian väestöstä 34,7 %:lla tulot ovat alle 1 USD päivässä. Vaikka maa on erällä talouden sektoreilla kehittynyt ja rinnastettavissa kehittyneisiin maihin, on se samalla kehitysmaa, jota vaivaa samat ongelmat kuin kehitysmaita yleensä.

Intia ei ole ollut näkyvästi esillä Suomessa vientimaana. Tästä syystä vientimme on ollut

vaatimatonta huolimatta Intian talouden voimakkaasta kasvusta.

Suomen ja Intian välinen kauppa v. 2000–02 ja tammi-marraskuussa 2003

Vuosi	Vienti	Tuonti	Tase
	milj. €		
2000	314,5	84,4	230,1
2001	215,0	86,0	129,0
2002	192,0	85,0	108,0
2003	203,4	93,0	110,4

Lähde: Tullihallitus.

Kauppataaseemme Intian kanssa on ollut selvästi vientiylijäämäinen. Käytettävissä olevat kauppatilastot eivät kuitenkaan anna oikeata kuvaa kaupan todellisesta volyymista, sillä osa Suomen viennistä tapahtuu kolmansien maiden kautta. Esimerkiksi merkittävästä informaatioteknologiakaupasta ei ole edes tilastoja käytettävissä, vaikka Intiaan siirtyy Suomestakin ulkoistamisen kautta toimintoja. Nokialla on esim. suuri ohjelmistoyhtiö Bangalossa.

Suomen 10 tärkeintä vientituotetta Intiaan v. 2002

	Arvo, milj. €	Osuus, %
1. Voimakoneet ja moottorit	53,5	28
2. Puhelin-, radio-, tv- yms. laitteet	28,5	15
3. Paperi ja pahvi sekä tuotteet niistä	27,2	14
4. Eri toimialojen erikoiskoneet	22,8	12
5. Muut sähkökoneet ja -laitteet	14,4	7
6. Kojeet, mittarit yms.	13,0	7
7. Muut metallit	10,0	5
8. Yleiskäyttöiset teollisuuden koneet ja laitteet	5,2	3
9. Epäorgaaniset alkuaineet	2,3	1
10. Muut valmiit tavarat	2,3	1
10 tärkeintä yhteensä	179,1	93
Koko vienti	192,5	100

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraportti.

Suomen 10 tärkeintä tuontituotetta Intiasta v. 2002

	Arvo, milj. €	Osuus, %
1. Vaatteet	31,5	37
2. Tekstiilituotteet, pl. vaatteet	15,5	18
3. Muut sähkökoneet ja -laitteet	9,3	11
4. Tuotteet epäjaloista metalleista	2,7	3
5. Orgaaniset kemialliset aineet	2,2	3
6. Jalkineet	2,1	2
7. Hedelmät ja kasvikset	2,0	2
8. Muut valmiit tavarat	1,9	2
9. Matkatarkvikkeet, laukut, kotelot yms.	1,4	2
10. Kivennäisaineet, valmistamattomat	1,3	1
10 tärkeintä yhteensä	69,8	83
Koko tuonti	84,6	100

Lähde: Tullihallitus/Finpron maaraaportti.

Suurlähetystön käsityksen mukaan on täysin realistista, että maiden välistä kauppaa voidaan kasvattaa tulevaisuudessa. Taloudellisen yhteistyön kehittäminen maiden välillä edellyttää Suomi-tietouden lisäämistä Intiassa. Suurlähetystö näkee lehdistö- ja kulttuurisuhteiden kehittämisessä kanavan, jolla maiden välistä kontaktusta lisätään ja myös kaupallisten kontaktien syntymistä edistetään.

Suomalaiset yritykset ovat kiinnostuneita panostamaan yhteistyöhön Intiassa nimenomaan pitkällä tähtäimellä. Tällä hetkellä kolmisenkymmentä suomalaisyritystä on etabloitunut Intiaan joko oman tytäryhtiön tai paikallisen tahon kanssa solmimansa joint venture -sopimuksen kautta. Lisäksi satakunta yritystä tuo maahan vientiartikkeleitaan tai on markkinoilla läsnä paikallisen edustajan kautta. Suomalaisyritysten toimintaa on leimannut varovaisuus, koska Intia on koettu vaikeaksi kauppakumppaniksi. Nyt on menossa uusi vaihe, jossa Intiaan tullaan vaiheittain ja varovasti. Intialaisia yrityksiä taas on jo Suomessa mm. ohjelmistotalalla (Tata Technologies ja Wipro).

Edustuston mukaan suomalaisilla yrityksillä on mahdollisuuksia kehittää toimintaansa Intiassa erityisesti terveys- ja hyvinvointisektorilla, energia- ja voimatuotannossa, uusiutuvisissa energialähteissä, valmistusteollisuudessa, ympä-

ristösektorilla, paperi-, metsä- ja kaivosteollisuudessa, metallurgiassa, tietoliikenne-, bioteknologia-, ohjelmisto- sekä palvelualoilla.

Investointien näkökulmasta Intian markkinoilla on monia vahvuuksia. Investoinnit talouden keskeisille sektoreille on vapautettu valtion monopolista. Teollisuus kasvaa nopeasti, voimakkaaimmin teräs-, elektroniikka- ja ohjelmistoteollisuus. Englantia käytetään liiketoiminnan pääkielenä. Maassa on myös runsaasti koulutettua ja edullista työvoimaa. Varsinkin suurimmissa kaupungeissa kulutustottumukset ovat hyvää vauhtia länsimaistumassa. Kulutushyödykkeiden, kestokulutushyödykkeiden sekä erilaisten palveluiden kysyntä on viime vuosina kasvanut huomattavasti. Elintason noustessa ja keskiluokan kasvaessa kulutuselektroniikan, ilmastointilaitteiden, valmisruokien ym. suosio kasvaa. Matkapuhelinliittymiä ennustetaan olevan v. 2005 jo yli 50 miljoonaa. 100 miljoonan raja rikottaneen v. 2006.

Ulkoasiainministeriön mukaan Intian markkinat ovat asteittaisesta avautumisestaan huolimatta yrityksille edelleen varsin haastava toimintaympäristö. Ongelmia Intian markkinoilla aiheuttavat mm. raskas ja ennakoimaton byrokraatia, korruptio sekä kauppasäännöstöä koskevan tiedonsaannin vaikeus. Lisäksi hankalat tullausmenettelyt, korkeat tuontitullit, erilaiset lisätullit ja -maksut sekä monimutkaiset verotuskäytännöt ovat vaikeuttaneet yritysten toimintaa maan markkinoilla. Intiasta on tullut myös yksi suurimmista polkumyynnin käyttäjäistä. Huolta on herättänyt erityisesti se, että Intian aloittamissa ja suorittamissa polkumyynnitutkinnoissa on ollut merkittäviä puutteita.

Taloudellisen ja kauppapoliittisen toiminnan osalta suurlähetystö on asettanut toiminnalliseksi tavoitteekseen mm. taloudellisen yhteistyön ja kaupan edellytysten parantamisen sekä kaupan monipuolistamisen ja kasvattamisen. Näihin tavoitteisiin edustusto pyrkii mm. kehittämällä informaation tarjoamista suomalaisille yrityksille, hyödyntämällä julkisuusdiplomatiaa sekä tekemällä yhteistyötä Finpron ja Finnfundin kanssa. Edustuston mukaan Finpron päätös olla lähettämättä Suomesta edustajaa New Delhiin tulee selvästi lisäämään suurlähetystön tarvetta tarjota tukipalveluja yrityksille, sillä paikalta palkatulla, diplomaattitastusta vaille olevalla Finpron edustajalla ei ole pääsyä ministeriöihin.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Kansainvälistymiskehityksen myötä näkemys kehitys yhteistyön asemasta ja merkityksestä on muuttunut. Kehitys yhteistyö jäsennetään nykyisin keskeiseksi toimintamuodoksi Suomen kehityspolitiikassa, joka puolestaan on osa maamme ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kehitys yhteistyö koetaan merkittäväksi kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta edistäväksi toiminnaksi.

Suomen kehitys yhteistyön periaatteita ja tavoitteita on linjattu useilla valtioneuvoston päätöksillä. Kehitys yhteistyön tärkeimmiksi tavoitteiksi on määritetty köyhyyden vähentäminen, avun kohdentaminen entistä harvempiin maihin ja avun suuntaaminen yksittäisistä projekteista entistä enemmän kokonaisten toimialojen sekä kohdemaan sektoriohjelmien tukemiseen. Kehitys yhteistyön käytännön toteutuksessa on monissa maissa käynnissä siirtymävaihe projektipainotteisesta kehitys yhteistyöstä uudistuneiden tavoitteiden mukaisiin toimintamuotoihin.

Valtiontilintarkastajien havaintojen mukaan tavoitteiden edellyttämää kehitystä maamme kehitys yhteistyössä on tapahtunut, mutta tämän suuntainen kehitys on ollut kovin hidasta. Voidaankin todeta, ettei kehitys yhteistyön nykyinen tila ole kaikilta osin se, mitä kehitys yhteistyön periaatepäätökset ja linjaukset edellyttävät. Vaikeudet uusien toimintatapojen käyttöönotossa ovat johtuneet ulkoasiainhallinnon kehitys yhteistyön toteutukseen liittyvistä tekijöistä sekä myös ulkoisista tekijöistä. Esimerkiksi Suomen pitkäaikaisessa kehitys yhteistyömaassa Vietnamsa painotetaan edelleen projektimuotoisen ja taloudellista kasvua edistävän kehitys yhteistyön etuja, kun taas Suomi haluaisi tavoitteidensa mukaisesti tukea ohjelmakokonaisuuksia. Nepalissa taas uusien tukimuotojen käyttöönottoa vaikeuttaa epävakaa turvallisuustilanne. Maan taistelutilanteen kehittymistä on syytä seurata tarkoin, ja tarpeen vaatiessa kehitys yhteistyön osalta on tehtävä ratkaisuja, joilla mm. työntekijöiden riittävä turvallisuus voidaan taata.

Siirtyminen projektihankkeista laajempien ohjelmakokonaisuuksien tukemiseen tuo uusia haasteita kehitys yhteistyön hallintoon, joka on rakentunut pitkälti projektimuotoisen kehitys yhteistyön tarpeisiin. Uusien tavoitteiden mukaiset kehitys yhteistyön muodot edellyttävät edustustoissa kehitys yhteistyötehtävissä työskenteleviltä henkilöiltä työkokemukseen perustuvaa monipuolista kehitys yhteistyön osaamista, hyvää kohdemaan poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän tuntemusta sekä kykyä neuvotella ja keskustella kohdemaan hallinnon edustajien ja asiantuntijoiden kanssa maan politiikkatason kysymyksistä. Valtiontilintarkastajien mielestä ulkoasiainministeriön tulee huolehtia siitä, että edustustoihin saadaan riittävän ammattitaitoista henkilöstöä toteuttamaan kehitys yhteistyön

nykyisten tavoitteiden edellyttämät tehtävät. Valtiontilintarkastajat katsovat myös, että ulkoasiainministeriön nykyinen henkilöstön kiertorajestelmä, jossa työskentelyjaksot kussakin asemamaassa ovat vain muutaman vuoden pituisia, ei palvele tarkoituksenmukaisella tavalla kehitys yhteistyön tarpeita, jotka usein edellyttävät pitkäjänteistä työskentelyä kohdemaassa.

Ulkoasiainministeriön organisaatiouudistuksen yhteydessä kehitys yhteistyötehtävien hoito siirtyi maantieteellisiin perusteisiin muodostetuille yksiköille. Edustustoissa on koettu, että uudistuksen jälkeen vastuunalaisissa kehitys yhteistyötehtävissä on työskennellyt henkilöitä, joilla ei ole riittävää kehitys yhteistyön osaamista ja tuntemusta. Tämä tilanne, jossa on kylläkin tapahtunut jonkin verran paranemista, on hankaloittanut edustuston ja ministeriön välistä vuoropuhelua ja siten myös vaikeuttanut kehitys yhteistyön toteutusta. Valtiontilintarkastajien mielestä laajempiin kokonaisuuksiin kohdistuvan kehitys yhteistyön suunnittelu ja toteutus edellyttävät nykyistä laajempaa tehtävien ja toimivallan delegoimista edustustoille, sillä edustustoissa toimiva henkilöstö joutuu nykyisin neuvottelemaan ja tekemään sopimuksia kehitys yhteistyöasioista aiempaa enemmän ja monipuolisemmin kohdemaan viranomaisten kanssa.

Köyhyyden vähentäminen on Suomen kehityspolitiikan keskeisin tavoite. YK:n suosituksen mukaisesti Suomen tavoitteena on kohdistaa 0,15 %:n osuus bruttokansantulosta köyhimpien maiden kehitys yhteistyöhön. Tämän tavoitteen saavuttamisessa on kuitenkin ilmennyt merkittäviä ongelmia, joihin myös eduskunnan valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota. Kehitys yhteistyöpanos vähiten kehittyneille maille (LDC-maille) on vuosikymmenessä pudonnut huomattavasti. Vuonna 2002 se oli 0,12 % (kahdenvälisessä kehitys yhteistyössä 0,08 %) bruttokansantulosta, mutta noin vuosikymmen aiemmin 0,23 %. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että mainitun kehityksen korjaamiseen tulisi kehitys yhteistyön kohdentamisessa kiinnittää erityistä huomiota. Edustustojen sisäinen työn- ja vastuunjako tulee puolestaan järjestää niin, ettei sama henkilö vastaa kehitys yhteistyötehtävien toteutuksesta, seurannasta ja valvonnasta.

Kehitys yhteistyövaroista maksettiin v. 2002 korkotukiluottomaksuja yhteensä 5,3 milj. €, josta Kiina sai 3,7 milj. € eli n. 70 %. Korkotukiluottojen myöntäminen perustuu niiden kysyntään, ja Kiina on ollut halukas ottamaan niitä. Luotot eivät ole suuntautuneet maan köyhimmille alueille. Evaluointien mukaan korkotukiluottojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on vähäinen ja kiistanalainen. Valtiontilintarkastajat katsovat, ettei korkotukiluottojen voimakas keskittäminen Kiinaan ole köyhyyden vähentämistavoitteen mukaista eikä tarkoituksenmukaista nykytilanteessa, sillä Kiinan talous on kasvanut kymmenen viime vuoden aikana keskimäärin 7 % vuodessa, maa on

saanut esim. v. 2003 ulkomaisia investointeja yli 50 mrd. USD ja teollisuusmaat ovat siirtäneet maahan runsaasti tuotantoaan ja ovat siltäkin tavoin edistäneet maan talouden kehitystä.

Kehitysyhteistyön vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta on olennaista se, kuinka kestäviä ja pysyviä vaikutuksia kohdemaassa kehitysyhteistyöllä saadaan aikaan. Suoritetut evaluoinnit ovat osoittaneet, että yksittäisillä hajautetuilla projekteilla on tosin ollut monesti myönteisiä paikallisia vaikutuksia, mutta kestäviä kehitystuloksia ei ole saavutettu yhtä hyvin. Näin on käynyt erityisesti silloin, kun hankkeita on toteutettu pitkälti avunantajan lähtökohdista.

Kehitysyhteistyön vaikuttavuutta parantaa se, että Suomi on keskittämässä kehitysyhteistyötään entistä harvempiin maihin ja aiempaa laajempiin ohjelmakokonaisuuksiin. Pysyvien vaikutusten saavuttamista edistää puolestaan se, että maamme kehitysyhteistyö tukee kohdemaan omia kehittämisohjelmia, joista päävastuun kantaa avunsaajamaa itse. Kohdemaan sitoutumista kehitysyhteistyöhön voidaan edistää myös siten, että avunsaajamaa on mukana toiminnassa jo sen suunnittelusta lähtien ja yhteistyö kehittyy sellaiseksi kumppanuudeksi, jossa molemmat osapuolet yhteisesti hyväksyvät toiminnan tavoitteet ja toteutusstrategiat. Kohdemaan omien sektoriohjelmien tukemisessa on tärkeää antaa avunsaajalle ehdot ja kriteerit, jotka ovat avun antamisen edellytyksenä. Valtiontilintarkastajien suorittaman valvonnan yhteydessä on

käynyt ilmi, että suora budjettituki kehitysyhteistyön toimintamuotona on kansainvälisesti yleistynyt. Suomen antaessa suoraa budjettitukea on valtiontilintarkastajien mielestä ensin selvitettävä kohdemaan hallinnon luotettavuus ja sisäisten valvontajärjestelmien toimivuus, jotta avunantaja voi varmistua avun oikeasta ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä.

Suomen ulkomaanedustustojen VKE-toiminnan tekee Aasian maissa haasteelliseksi aasialainen hallintokulttuuri. Monissa maissa yritysten on vaikea päästä valtionhallinnon korkeiden edustajien puheille, sillä hallintokulttuurin mukaan vastapuolelta edellytetään riittävän korkeaa diplomaattista statusta. On tärkeää, että Suomen ulkomaanedustustot ja muutkin valtionhallinnon toimielimet pääsevät sisään tähän sinänsä toimivaan järjestelmään ja pystyvät avaamaan ovia suomalaisille yrityksille ja muillekin toimijoille.

Valtiontilintarkastajien havaintojen mukaan Suomen ulkomaanedustustojen ja Finpron yksiköiden työnjako ja yhteistyö on onnistunut parhaiten niissä maissa, joissa Finprolla on vientikeskus ja keskuksessa toimii diplomaattistatuksella varustettu lähetetty Finpron edustaja. Niissä vientikeskusten toimipisteissä, joissa työskentelee vain paikalta palkattuja henkilöitä, toimintaa vaikeuttaa se, ettei paikalta palkatulla ole diplomaattistatusta. Sellaisissa maissa, joissa ei ole lainkaan Finpron toimipistettä, kokonaisvastuu VKE-toiminnasta on käytännössä edustustolla.

Suomalaisten osallistuminen kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja hankkeisiin

Valtiontilintarkastajat käsittelivät kertomuksensa vuodelta 2001 Suomen pysyvien ja erityisedustustojen sekä ulkoasiainhallinnon toimintaa eräissä kansainvälisissä järjestöissä. Tällöin tarkasteltiin muun ohella suomalaisten rekrytoitumista järjestöjen palvelukseen ja suomalaisten yritysten osallistumista kansainvälisten järjestöjen hankkeisiin. Nyt aiheen käsittelyä on laajennettu ja syvennetty niin, että arvioinnin kohteena on myös eri suomalaistahojen järjestämä valmennus- ja koulutustoiminta kansainvälisten järjestöjen tehtäviin, rekrytointi Euroopan unionin palvelukseen sekä Finpron hankeneuvontapalvelujen toiminta, jolla edistetään elinkeinoelämän pääsyä kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten ohjelmiin ja hankkeisiin.

Suomalaisten rekrytointi kansainvälisiin järjestöihin

Ulkoasiainministeriön mukaan rekrytointia kansainvälisiin tehtäviin ei ole ministeriössä keskitetty eikä koordinoitu, vaan se tapahtuu useilla eri osastoilla, niiden omien määrärahojen puitteissa. Ministeriön kansainvälinen rekrytointiyksikkö teettää konsulttiselvityksen ulkoasiainministeriön eri rekrytointikanavista kansainvälisiin tehtäviin. Seuraavassa tarkastellaan ministeriön eri osastojen rekrytointitoimintaa.

Kehityspoliittinen osasto

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston kansainvälinen rekrytointiyksikkö toimii YK-järjestelmän keskuksena Suomessa. Yksikkö tiedottaa avoimista YK-tehtävistä ja mahdollisuuksien mukaan myös muista avoimista kansainvälisistä tehtävistä sekä omilla kotisivuillaan että osallistumalla rekrytointimessuille, yleisötaapahtumiin sekä verkottumalla yliopistoihin ja korkeakouluihin.

Ministeriö toteaa rekrytoinnin kansainvälisiin järjestöihin muuttaneen luonnettaan. Henkilöt hakeutuvat nykyisin paljolti suoraan kansainvälisten järjestöjen palvelukseen. Suurin osa kansainvälisten järjestöjen rekrytoinneista on nykyisin määräaikaista, ja henkilöiden liikkuvuus ja vaihtuvuus kansainvälisissä tehtävissä on suuresti lisääntynyt. Suorien hakuprosessien takia viranomaisilla ei ole tietoa kansainvälisiin tehtäviin hakeutuvien suomalaisten kokonaismääristä eikä hakuprosessin vaiheista tai suomalaisten rekrytoitumisesta järjestöihin eikä liioin heidän mahdollisesta urakehityksestään kansainvälisissä järjestöissä. Tietosuojamääräykset rajoittavat myös em. tietojen hankkimista. Muun muassa näistä syistä ei enää ole mahdollista ylläpitää tilastoja kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevista suomalaisista. Kansainvälinen rekrytointiyksikkö ylläpitää kyllä omaa asiantuntijarekisteriään kansainvälistä kokemusta omaavista asiantuntijoista, jotka ovat kiinnostuneita kansainvälisistä tehtävistä. Tällä hetkellä rekisterissä on n. 600 henkeä.

Ehdokkaiden tukemisessa noudatetaan periaatteita, joiden mukaan ministeriö tukee ehdokkaita pääsääntöisesti vain Suomen kannalta kiinnostaviin korkean tason tehtäviin. Lisäksi tuetaan vain ehdokkaita, jotka ovat joko jo päässeet järjestön ns. short-listalle, eli vähintään 6–10 parhaan joukkoon ja ovat siellä ainoina suomalais ehdokkaina, tai sitten ehdokkaita, jotka on valittu Suomen virallisiksi ehdokkaiksi korkeaan virkaan.

Yksikössä pyritään vuosittain selvittämään Suomen kannalta kiinnostavat, mahdollisesti avautuvat tehtävät ja suomalaisten rekrytointi- ja uralla etenemismahdollisuudet tärkeimmissä YK-järjestöissä. Mikäli Suomi on kovin aliedustettuna tai järjestö ei kykene tarjoamaan jatko-mahdollisuuksia Suomen rahoittamille apulaisasiantuntijoille tai järjestössä jo olevien suomalaisten uralla etenemisestä ei huolehdita, pyritään asiaan vaikuttamaan mm. apulaisasiantuntijoita kohdentamalla.

Suomalaisten hakijoiden rekrytoitumista kansainvälisiin tehtäviin tuetaan kansainvälisen rekrytointiyksikön toimesta ensisijaisesti tiedottamalla kansainvälisistä uramahdollisuuksista sekä avoimista tehtävistä, verkostoitumalla ja rahoittamalla nuorten asiantuntijoiden työskentelymahdollisuuksia YK-järjestelmässä, kansainvälisissä rahoituslaitoksissa sekä muissa järjestöissä ns. apulaisasiantuntijaohjelman kautta ja

kokeneempien asiantuntijoiden työskentelyä kehitysmaissa YK:n vapaaehtoisohjelman kautta. Apulaisasiantuntijaohjelman puitteissa kehityspoliittisia linjauksia noudattaen rekrytoidaan n. 30 apulaisasiantuntijaa kansainvälisiin tehtäviin vuosittain. Vuonna 2003 Suomesta rekrytoitiin 24 uutta apulaisasiantuntijaa. YK:n vapaaehtoisohjelman puitteissa rahoitetaan n. 15–20 vapaaehtoista vuosittain YK:n kenttätehtäviin. Vuonna 2003 rekrytoitiin 22 YK-vapaaehtoista.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston vastuulla on valmennus kehitysyhteistyötehtäviin. Valmennuksen päätehtävät ovat: lähtövalmennuskurssien järjestäminen, valmennusmateriaalin valmistaminen ja kokoaminen ja osallistuminen kansainvälisten yhteisvalmennuskokonaisuuksien kehittämiseen. Kehitysyhteistyötehtäviin lähteville asiantuntijoille ja heidän puolisoilleen järjestettyjen lähtövalmennuskurssien tarkoitus on antaa lähtijöille tietoa kehitysmaiden asemasta sekä Suomen virallisesta kehitysmaapolitiikasta, sen linjauksista ja painopistealueista, perehdyttää kurssilaiset yhteistyön eri muotoihin ja ohjelmiin, helpottaa selviytymistä uusissa tehtävissä sekä antaa mahdollisimman kattava ja yksilöllinen maa-, hanke- ja järjestötietous.

Suomessa järjestettyjen kurssien lisäksi on joissakin yhteistyömaissa pidetty ns. maakursseja yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Kurssit kestävät viikon, ja kouluttajina ovat asemaan edustajat. Kursseilla aiheina ovat kyseisen maan historia, talous, kulttuuri, uskonnolliset suuntaukset, tasa-arvo ja terveystilanne. Myös Internet-pohjaista koulutusta on järjestetty yhteispohjoismaisena toimintana.

Globaaliasioiden osasto

Osaston vastuulla on suomalaisten rekrytointi kehitysrahoituslaitoksiin. Ministeriön mukaan rekrytointiasiat ovat esillä säännöllisesti yhteydenpidossa rahoituslaitoksiin. Yksittäisissä tapauksissa annetaan Suomen virallinen tuki tiettyä tehtävää hakeneelle suomalaiselle. Rahoituslaitosten kanssa pyritään järjestämään myös erityisiä rekrytointimatkoja Suomeen.

Suomalaisten työntekijöiden määrä kehitysrahoituslaitoksissa on ollut melko vakaa. Rekrytointiponnisteluissa onnistuminen ei näy suoraan siinä, miten järjestöjen palveluksessa olevien suomalaisten määrä muuttuu jatkuvasti. Ministeriön mielestä uusissa rekrytoinneissa on

onnistuttu tyydyttävästi, mutta ei kaikkien rahoituslaitosten kohdalla. Suurimmat haasteet kehitysrahoituslaitosten puolella ovat Afrikan kehityspankissa sekä Latinalaisen Amerikan kehityspankissa, joissa suomalaisten osuus henkilöstöstä on selvästi alle Suomen rahoitusosuuden.

Kehitysrahoituslaitoksissa työskenteli vuoden 2004 alussa suomalaisia seuraavasti: Maailmanpankki 53, Aasian kehityspankki 6, Latinalaisen Amerikan kehityspankki 2, Afrikan kehityspankki 1 ja Pohjoismaiden kehitysrachasto 6. Suomi rahoittaa heidän palkkakuluistaan vain pienen osan. Henkilöt pyritään sijoittamaan yhteistyössä ao. pankin kanssa tehtäviin, jotka tukevat Suomen prioriteetteja tai osaamisaloja, joissa Suomella on erityistä annettavaa. Viime vuosina tällaisia henkilöitä on ollut mm. informaatioteknologian, maatalouskehityksen ja metsäsektorin tehtävissä.

Globaali-asioiden osaston ihmisoikeuspolitiikan yksikkö hallinnoi osaa siviilikriisinhallintamäärärahasta (n. 300 000 €). Vähemmistöjen ja erityisesti romanien aseman parantaminen on ollut yksi Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan prioriteetteja, ja tämä on heijastunut myös rekrytoinneissa sekä ETYJ:iin että Euroopan neuvostoon. Rekrytoinneissa on käytetty hyväksi siviilikriisinhallinnan rekrytointirekisteriä sekä ihmisoikeusyksikölle osoitettuja avoimia hakemuksia. Muutama romani-asiantuntija on rekrytoitu ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimistoon (ODIHR) ja Euroopan neuvostoon.

Suomen rahoitusosuuksien ja jäsenmaksujen suuruuden ja suomalaisasiantuntijoiden rekrytointien välillä ei ole muodollista yhteyttä, eikä järjestöjen perussääntöjen mukaan saisi olla. Epävirallisesti järjestöissä ja rahoituslaitoksissa vertaillaan maan rahoitusosuutta ja maan kansalaisten osuutta järjestön henkilöstöstä. Rekrytoinneissa Suomi lähtee siitä, että järjestöjen toiminnan kannalta on paras ratkaisu valita aina pätevin hakija. Henkilöstön määrän tulisi kuitenkin yleisellä tasolla heijastaa omistajapohjaa.

Poliittinen osasto

Osaston ETYJ- ja EN-asioiden sekä siviilikriisinhallinnan yksikön keskeisenä tehtävänä on koordinoita Suomen osallistumista ETYJ:n, Euroopan neuvoston ja EU:n käynnistämässä siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja osallistua

suomalaisten asiantuntijoiden rekrytointiin yhdessä sisäasiainministeriön kanssa.

Vuoden 2003 alusta lukien siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien yhteensovittaminen on määritelty sisäasiainministeriölle kuuluvaksi. Tämän tehtävän toteuttamiseksi sisäasiainministeriöön on perustettu siviilikriisinhallinnan koordinoinnista vastaava ryhmä. Koordinointiryhmän tehtävinä on mm. asiantuntijoiden hankinta ja rekrytointi. Poliisin ylijohdo suorittaa rekrytoinnin niihin kansainvälisiin siviilikriisinhallinnan poliisitehtäviin, joihin edellytetään poliisikoulutusta ja -kokemusta. Asiantuntijat otettiin ulkoasiainhallinnon virkasuhteeseen (virantoimituspaikkana ulkoasiainministeriö, lähetetty kohdemaahan virkamatkalle) 1.5.2003 saakka. Tämän jälkeen lähetettävät asiantuntijat on otettu sisäasiainministeriön virkasuhteeseen.

Siviilikriisinhallinnan kansainvälisissä tehtävissä toimivien asiantuntijoiden osuudesta sisäasiainministeriön virkamiesten osuus on suurin eli noin puolet. Tämä ryhmä kattaa siviilipoliisit, poliisikouluttajat, rajatarkkailijat ja -valvojat. Eniten sisäasiainministeriön virkamiehiä on Euroopan unionin poliisioperaatioissa Bosnia-Hertsegovinassa.

Suomalaisia toimi v. 2003 siviilikriisinhallintaoperaatioissa yhteensä n. 75. Lukumäärä vaihteli vuoden aikana rekrytoitujen sopimusten alkamisen ja päättymisen myötä. EU:n siviilikriisinhallintatehtävissä toimi n. 30 henkeä (10 siviilipoliisia, 15 asiantuntijaa, 1 erityisedustaja, 1 yhteysupseerien verkostossa, 1 edustaja tuomarivaliokunnassa), joista suurin osa Bosnia-Hertsegovinassa ja Makedoniassa. EU:n erityisedustaja toimi Kaukasiassa. Lisäksi EU-missiossa Afganistanissa toimi yksi asiantuntija. ETYJ-sihteeristössä Wienissä oli 4 asiantuntijaa sekä missioissa lähinnä Kaukasiassa ja Keski-Aasiassa toimi 13 henkeä (4 siviilipoliisia, 4 asiantuntijaa, 5 tarkkailijaa). Euroopan neuvoston tehtävissä toimi yhteensä 7 henkeä (6 asiantuntijaa, 1 siviilipoliisi). Lisäksi YK:n siviilipoliisimissiossa Kosovossa oli n. 10 siviilipoliisia, Sri Lankassa 11 tarkkailijaa ja Belfastissa 1 tarkkailija. Lisäksi Naton kansainvälisessä sihteeristössä toimi yksi asiantuntija.

Kauppapoliittinen osasto

Maailman kauppajärjestön (WTO) sihteeristön palvelukseen haetaan WTO:n sihteeristön työpaikkailmoitusten perusteella. Paikat asetetaan

avoimeen hakuun, ja niistä ilmoitetaan kaikille WTO:n jäsenille. Järjestön sihteeristössä työskentelee n. 550 henkeä. WTO:n virkamiehet ovat ensisijaisesti ekonomisteja tai juristeja, jotka ovat erikoistuneet kansainväliseen kauppapolitiikkaan. Tällä hetkellä sihteeristössä työskentelee kaksi suomalaista virkamiestä. Lisäksi tekniseen henkilökuntaan kuuluu muutama suomalainen.

Ulkoasiainministeriöllä ei ole kokonaiskuvaa suomalaisista hakijoista, sillä hakijat lähettävät hakemuksensa suoraan WTO:n sihteeristöön. Järjestön sihteeristön edustajien kanssa on ajoittain otettu esiin suomalaisten vähäinen määrä sihteeristössä. Mitään järjestelmällistä lobbaimista ei kuitenkaan harjoiteta.

WTO:n pääjohtajan apuna on neljä apulaispääjohtajaa, joiden valinnassa on perinteisesti pyritty löytämään maantieteellinen tasapaino. Apulaispääjohtajien valinnassa ehdokkaan tukemista harjoitetaan poikkeuksetta. Näin Suomikin teki v. 2002, jolloin Suomella oli oma ehdokas, joka ei tosin tullut valituksi.

OECD:n sihteeristössä avautuu vuosittain n. 100 työpaikkaa. Vuonna 2003 sihteeristöön tuli eri jäsenmaiden kansalaisilta yhteensä n. 10 000 hakemusta, joista suomalaisten hakemuksia oli n. 200. Sihteeristön palveluksessa on 15 suomalaista, joten suomalaisten suhteellinen osuus sihteeristöstä (0,9 %) on hieman suurempi kuin Suomen maksuosuus järjestön yleisbudjetista (0,6 %). Suomen pysyvä edustusto OECD:ssä edistää aktiivisesti rekrytointia, ja edustuston toimintasuunnitelma tähtää rekrytoinnin edelleen kehittämiseen. Rekrytointia pidemmälläkin tähtäyksellä tukeviin toimenpiteisiin voi kuulua myös, että OECD:n sihteeristössä ja OECD-edustustossa toimiminen liitetään valtionhallinnon jatkokoulutusjärjestelmään ja sitä varten valtion budjetissa varataan määräraha.

Finpron näkemys rekrytoinneista

Finpro on esittänyt valtiontilintarkastajille näkemyksensä suomalaisten rekrytoitumisesta kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten palvelukseen pääasiassa yrityssektorin näkökulmasta. Finprolla ja ulkoasiainministeriöllä ei ole yhteistoimintaa tällä alalla, vaikka Finpro voisi mahdollisesti kontaktiensa kautta ja teollisuuden tuntemuksensa perusteella toimia esim. pätevien kandidaattien suosittelijana ja teollisuuden toiveiden ja tietämyksen välittäjänä myös rekrytointiasioissa.

Finpron havaintojen mukaan kansainvälisissä julkisissa rahoitusorganisaatioissa työskentelevät suomalaiset henkilöt ovat usein Suomen teollisuuden tarpeiden näkökulmasta avainasemassa. Heillä on mahdollisuus työnsä ohella toimia suoran ja suomalaisille olennaisimman, kohdennetun tiedon välittäjinä yrityksille, Finprolle ja muille viranomaisille. He voivat myös edesauttaa suhteiden luomisessa ja kontaktien solmimisessa avainhenkilöihin, jotka ratkaisevasti vaikuttavat ja päättävät organisaatioiden rekrytoinneista.

Finpron mukaan pankeissa on maaryhmien erityiset nk. johtokunnan toimistot, joiden kautta vaikuttaminen on rekrytoinneissa erittäin tärkeää. Toimistojen asema eräänlaisena osakekeuhkijoiden äänenä pankin sisällä mahdollistaa niiden käytön suomalaisten kandidaattien tukemiseksi rekrytoinneissa. Suomalaisia on em. mahdollisuuksista huolimatta suhteellisen vähän kansainvälisten kehityspankkien henkilökunnassa Euroopan kehitys- ja jälleenrakennuspankkia (EBRD) lukuun ottamatta. Syynä suhteellisen vähäiseen edustukseen on Finpron mielestä yleisesti ottaen tietty jäykkyys suomalaisten organisaatioiden liikkuvuudessa, joka estää asiantuntijoiden vilkasta siirtymistä kotimaisten ja kansainvälisten tehtävien välillä. Koetaan, että siirtyminen ulkomaille tarkoittaa aseman, paikan tai uran paikalleen jäämistä tai jopa menettämistä kotimaassa.

Suomalaiset toimivat kehityspankeissa usein teknisten osastojen asiantuntijoina. Sen sijaan suomalaisia on suhteellisen vähän korkeammissa, päättävissä ja vaikutusvaltaisissa viroissa. Asiantuntijoiden rekrytoiminen ei välttämättä ole edellyttänyt ainakaan kovin huomattavaa poliittista tai kansallista tukea, lobbaimista tai kampanjointia. Kyseinen tukeminen tuntuu olevan suomalaisille vierasta. Monet rekrytoidut valittavat työnantajien olettavan ja edellyttävän, että heillä on toimiva ja laaja kontaktiverkosto kotimaassa myös sen jälkeen, kun he ovat astuneet kansainvälisen työnantajan palvelukseen. Kotimaassa heitä taas kohdellaan helposti ulkopuolisina rekrytoitumisen jälkeen.

Finpro ja ulkoasiainministeriö ovat pyrkineet yhteistyöhön rekrytointiasioissa erityisesti Kosovon, Afganistanin ja Irakin jälleenrakennusprojekteissa. Näissä yhteistyö toimi Finpron mukaan suhteellisen hyvin ja kohtuullisen hyviä tuloksia saatiin erityisesti Kosovon jälleenrakennusprojektin rekrytoinneissa, jossa moni

suomalainen asiantuntija onnistuttiin sijoittamaan asiantuntijaksi alueella toimiviin kansainvälisiin organisaatioihin. Sen sijaan Afganistanin ja Irakin jälleenrakennusprojekteissa vastaavaa menestystä ei ole saavutettu Finpron aktiivisuudesta huolimatta.

Finpron mielestä heikkous on, ettei suomalaisia saada korkeimpiin, vaikutusvaltaisiin ja huomattavan kansallisen taustatuen aktiivista näyttämistä ja mobilisointia vaativiin tehtäviin ja projekteihin. Finpron, ulkoasiainhallinnon ja muiden viranomaisten tiiviimpi yhteistyö olisi hyväksi suomalaisten (myös yritysmaailmaa laajasti tuntevien) asiantuntijoiden rekrytoinnin edistämisessä. Toiminnan hajanaisuuden ja satumanvaraisuuden poistaminen onnistuisi määrätietoisien tavoitteenasettelun ja laajan henkilöstöresurssien kartoittamisen avulla ja se myös mahdollistaisi suomalaisten tehokkaamman rekrytoinnin korkeisiin tehtäviin. Rekrytoinnin päävastuu tulee Finpron mielestä olla ulkoasiainministeriöllä.

Rekrytointi Euroopan unioniin

Ulkoasiainministeriön tehtävät

Ulkoasiainministeriö edistää suomalaisten asiantuntijoiden rekrytointia kontakteissaan EU:n instituutioiden edustajiin. Kansallisten asiantuntijoiden rekrytointia Euroopan unioniin ulkosuhteita käsitteleviin tehtäviin hoitavat ulkoministeriön Eurooppa-osasto ja Suomen Brysselin EU-edustusto. Esitykset kansallisista asiantuntijoista koordinoidaan EU-asioiden komiteassa.

Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että suomalainen asiantuntemus turvataan jatkossakin erityisesti EU:n Venäjä-asioissa, uudessa naapuruuspolitiikassa sekä myös transatlanttisissa suhteissa. Tähän mennessä Suomi on ministeriön mielestä onnistunut suhteellisen hyvin rekrytoimaan kansallisia asiantuntijoita EU:n instituutioihin muihin samankokoisiin jäsenvaltioihin verrattuna.

Valtioneuvoston kanslian toiminta

Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristö (VNEUS) hoitaa keskitetysti suomalaisten rekrytointia Euroopan unionin toimielimiin ja viirastoihin. Rekrytointia hoitaa osa-aikaisesti VNEUSissa neuvotteleva virkamies ja ylitarkastaja. Lisäksi valtioneuvoston EU-työpaikatverkkosivustosta vastaa VNEUSin ylitarkastaja.

Yhteistyössä VNEUSin kanssa Suomen Brysselin EU-edustustossa työskentelevä erityisasiantuntija edistää suomalaisten rekrytointia EU:hun sekä myös suomalaisten etenemistä korkeampiin virkamiestehtäviin. VNEUS tekee yhteistyötä myös ulkoasiainministeriön kanssa. EU-rekrytoinneissa ulkoasiainministeriölle kuuluvat kehitysyhteistyöhön liittyvät rekrytoinnit. Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat kansainvälisten järjestöjen ehdokkaudet liittyvät myös läheisesti EU-rekrytointeihin, sillä näissä saatetaan tukea pyytää tai antaa muille EU-maille ja ratkaisut kytkeytyvät eri foorumien ehdokkuuksien välillä usein toisiinsa.

VNEUS pyrkii edistämään EU-rekrytoitumista tukemalla suomalaisia ehdokkaita avoimiin virkoihin, järjestämällä toimielinten virkamieskilpailuihin valmennusta, tiedottamalla kansalaisille eri vaihtoehtoista ja antamalla henkilökohtaista neuvontaa. Lisäksi VNEUS on yhdessä EU-edustuston kanssa pyrkinyt tiivistämään yhteydenpitoa toimielinten suomalaisiin virkamiehiin.

VNEUSin mukaan suomalaisia ehdokkaita EU-virkoihin pyritään tukemaan eri tavoin. Avoimeksi tulevia paikkoja seurataan, niistä informoidaan edelleen ja niihin pyritään tapauskohtaisesti etsimään sopivia ehdokkaita. Avoina oleviin paikkoihin hakeneet suomalaiset ehdokkaat pyytävät usein tukea. Mahdollisista tukitoimenpiteistä sovitaan tapauskohtaisesti. Riippuen kyseessä olevan paikan tasosta ehdokkaita tuetaan eri tavoin, mm. ministereiden, valtioneuvoston kanslian, muiden ministeriöiden tai EU-edustuston yhteydenotoilla tai tukikirjeillä. Tilanteissa, joissa valinnan tekevät jäsenmaat yhdessä (esim. eri virastojen hallinto-neuvostoissa), pyritään myös etsimään muiden jäsenmaiden näkemyksiä ja etsimään niiltä tukea.

EU:n toimielimet järjestävät sekä toimielin-kohtaisia että kaikille toimielimille suunnattuja kilpailuja uusien virkamiesten rekrytoimiseksi. Kilpailuissa on yleensä kolme vaihtetta: esivalinta, kirjallinen osuus ja suullinen osuus. Kaikki vaiheet läpäisseet hakijat otetaan varallaololis-toille, joilta toimielinten eri yksiköt voivat rekrytoida uutta henkilöstöä tarpeen mukaan. Kilpailuja järjestetään eritasoisin virkoihin (virkamiesten A-kategoriassa on tasot A8–A1).

Valtioneuvoston kanslia on viime vuosina järjestänyt rekrytointivalmennusta EU:n virkamieskilpailuihin. Tarjouskilpailun pohjalta val-

mennuksen on hoitanut HAUS kehittämiskeskus Oy. VNEUS on osallistunut HAUSin kanssa valmennuksen sisällön kehittämiseen ja tiedottanut valmennuksesta. Vuosina 2003 ja 2004 on panostettu erityisesti 27.9.2002 avattuihin komission A7/A6-kategorian virkamieskilpailuihin maatalouden, kalastuksen, ympäristön ja tutkimuksen alalla. Valmennuksen sisältöä on kehitetty edelleen, ja erityisesti suulliseen osuuteen kiinnitettiin huomiota aiempaa enemmän mm. järjestämällä hakijoille haastattelusimulatio. Tulokset ovat olleet lupaavia. Esivalintakokeen valmennuksen osallistujia oli 165 ja kirjalliseen osuuteen osallistui 50, joista yli 40 pääsi edelleen suulliseen osuuteen.

Euroopan unionin tarjoamista työmahdollisuuksista tiedotetaan käyttäen pääasiallisena kanavana VNEUSin ylläpitämää EU-työpaikatverkkosivustoa, josta on tullut yksi valtioneuvoston verkkosivujen suosituimmista kohteista. Sivulla kerrotaan eri työ- ja harjoittelumahdollisuuksista EU:ssa, annetaan neuvoja paikkojen hakemiseen sekä tiedotetaan avoimista työpaikoista, julkaistua kilpailuista ja niihin järjestettävästä valmennuksesta. Suomalaisia neuvotetaan hakeutumisessa EU-tehtäviin myös henkilökohdaisesti. VNEUS ja EU-edustusto ovat viime aikoina tiivistäneet yhteydenpitoa toimielinten suomalaisiin virkamiehiin. Brysselissä järjestetään säännöllisesti tapaamisia, joissa keskustellaan mm. rekrytointikysymyksistä. Lisäksi vuosittain järjestetään Helsingissä tapaaminen kaikille toimielinten A-virkamiehille.

Komissiossa on vakituksessa tai määräaikaisessa virassa n. 21 000 henkeä, joista n. 600 (n. 2,9 %) on suomalaisia. A-kategoriaan kuuluvia virkamiehiä näistä on yli 200 henkeä. Suhteessa väestöosuuteemme EU:ssa (1,4 %) Suomi on hyvin edustautunut komissiossa. Sen sijaan korkeimmissa pääjohtajatasen (A1) ja johtajatasen (A2) paikoissa Suomi on ollut aliedustettu. Suomi oli kolme vuotta ilman pääjohtajuutta, ennen kuin suomalainen nimitettiin käännöspalvelun pääjohtajaksi syksyllä 2003. A2-virkoja Suomella on vuoden 2004 helmikuussa kolme.

Euroopan parlamentissa suomalaiset ovat aliedustettuina. Suomalaisia virkamiehiä on parlamentissa alle kymmenen. Tähän ollaan kuitenkin saamassa korjaus. Tarkoitus on avata lähiaikoina Euroopan parlamenttiin kilpailu suomenkielisille virkamiehille A8- ja A6/7-kategorioihin. EU:n henkilöstövalintatoimisto (EPSO) on päättänyt myös suomenkielisten

A4/A5-kategorian virkojen kilpailun järjestämisestä v. 2004.

HAUS kehittämiskeskus Oy:n toteuttama valmennus EU:n tehtäviin

HAUS kehittämiskeskus Oy:n mukaan valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä suomalaisvirkamiesten määrän lisäämistä EU-instituutioissa ja siksi tukenut suomalaishakijoita rahoittamalla valmennusta merkittävimpiin avoimiin kilpailuihin osallistuville vuodesta 1998 lähtien. HAUS on ollut tämän valmennuksen toteuttaja valtiovaraministeriön ja valtioneuvoston EU-sihteeristön tilauksesta. Lisäksi HAUSilla on merkittävä rooli EU-tehtäviin pyrkivien suomalaisten valmentajana yleisemminkin, koska suurin osa suomalaishakijoista on saanut EU-koulutuksensa HAUSissa.

HAUS on järjestänyt perusteellisen, koko kilpailuprosessin kattavan valmennuksen neljään merkittävään kilpailuun, EU:n ulkosuhde- ja kehitysyhteistyöalojen kilpailuun v. 2001–02, oikeustieteen ja taloustieteen kilpailuun v. 2002–03, maatalous-, kalastus-, ympäristö- ja tutkimusalojen kilpailuihin v. 2002–04 sekä tarkastusalan kilpailuun v. 2003–04.

HAUSin mielestä kilpailuvalmennus on tuottanut erinomaisia tuloksia. Esimerkkinä se mainitsee maatalous- ja ympäristöalan kilpailut, joiden tulokset, ns. varallaololuettelot on julkistettu vuoden 2004 maaliskuun lopussa. Suomalaishakijoiden kilpailumenestys ylitti HAUSin mielestä kaikki odotukset. Kilpailuihin osallistui yhteensä 12 200 hakijaa, joista suomalaisia oli 1–2 %. Varallaololuetteloihin pääsi suomalaisia moninkertaisesti yli odotusten: maatalousalan kilpailussa n. 6 % ja ympäristöalan kilpailussa 5,6 %, odotusarvo oli 1–2 %.

Kilpailun läpäisseiden, varallaololistoilla odottavien suomalaishakijoiden todellisen rekrytoitumisen edistämisessä HAUSilla ei ole roolia. Valtioneuvoston EU-sihteeristö ja Suomen pysyvä EU-edustusto Brysselissä pyrkivät tukemaan suomalaisia uran alkuun pääsyssä. Rekrytoituminen on jokaisen hakijan omalla vastuulla, mutta kotimaan EU-toimijoiden tuki on ensiarvoisen tärkeää. Siksi hakijoiden neuvontaa tulisi HAUSin mielestä lisätä ja keskitetyin toimenpitein vaikuttaa lopullisia henkilövalintoja tekeviin tahoihin.

Suomalaisyritysten osallistuminen kansainvälisten järjestöjen ohjelmiin ja hankkeisiin

Ulkoasiainministeriö pyrkii edistämään suomalaisyritysten osallistumista hankkeisiin ohjaamalla kiinnostuneet yritykset eri organisaatioissa hankinnoista tai ohjelmista vastaavien tahojen puheille. Tätä työtä tehdään lähinnä Genevessä, New Yorkissa, Roomassa ja Kööpenhaminassa, joissa on tärkeimmät hankinnoista vastaavat organisaatiot. Yleensä ministeriölle tulevat tiedustelut ohjataan edustustoihin tai Finpron hankeneuvontapalvelulle. Edustustoilla on myös pysyväisohjeet seurata sekä YK-sektorin että EU:n ohjelmia ja tarjouskilpailuja ja informoida niistä ulkoasiainministeriötä, Finprota sekä muitakin tahoja.

Sovitun työnjaon mukaisesti Finpron hankeneuvontapalvelu seuraa Euroopan unionin ja kansainvälisten rahoituslaitosten ohjelmia systemaattisesti. Kaikista hankkeista, projekteista, niihin liittyvistä tarjouskilpailuista ja sovellettavista käytännöistä on kattava tieto kyseisten organisaatioiden Internet-sivustoilla. Internetin käyttö on osaltaan vaikuttanut myös viranomaisten rooliin asiassa. Parhaiten on onnistuttu lääketieteellisten laitteiden ja tuotteiden, paperin, vedenpuhdistussuodattimien ja kylmälaitteiden toimituksissa. Palvelualoilla menestyneet sektorit ovat painatuspalvelut ja ympäristösuunnittelu.

Maailmanpankin rahoittamissa hankkeissa Suomi on tuoreen hollantilaisen selvityksen mukaan menestynyt erinomaisesti. Suomalaisyritysten osallistumisen parantaminen ei ole ministeriön mielestä helppo tehtävä. Kansainvälisten järjestöjen politiikkana näyttää olevan se, että lisätään paikallisia hankintoja mahdollisimman paljon. Pitkäaikainen sitoutuminen yhteistyöhön organisaation kanssa on yksi edellytys menestykselle. Toiminnan kohdentaminen valituille sektoreille tai jopa valituille yrityksille voisi myös parantaa tilannetta.

Ulkoasiainministeriön mukaan OECD:ssä on sovittu, että kehitysapua ei voi pääsääntöisesti enää sitoa, vaan esim. suomalaisten yritysten täytyy pystyä kilpailemaan hinnalla ja laadulla. Kansainväliset järjestöt ovat pyrkineet lisäämään avoimuutta sekä tietoa olemassa olevista ja suunnitelluista hankintamahdollisuuksista. Ministeriön mielestä on myös syytä korostaa sitä, että vastuu hankintapäätöksistä ei useinkaan ole yksinomaan järjestöllä. Mikäli kyseessä on kehitysyhteistyöhanke, vastaanottajamaa halutaan

tuoda mukaan päätöksentekoon. Jos kyseessä on luotto, mikä on kehitysrahoituslaitosten tärkein rahoitusmuoto, vastaanottajamaa on jo muodollisestikin vastuussa hankintapäätöksestä. Käytännössä rahoituslaitoksen rooli on kuitenkin merkittävä.

Kaikki monenväliset järjestöt tiedottavat nykyisin varsin avoimesti politiikka-, toimiala-, rahoituskehys- ja maavalinnoistaan. Kun vastaanottajamaan rooli prosessissa jatkuvasti kasvaa, läsnäolo maassa ja kontaktit viranomaisiin ovat entistä tärkeämpiä. Ulkoasiainministeriö vaikuttaa monien järjestöjen päättävissä elimissä ja saa sitä kautta tietoa, joka saattaa olla hyödyllistä hankeseurannan kannalta. Ministeriö toimii myös yhdyslinkkinä suomalaistahojen ja järjestöjen hankinta-asioita hoitavien välillä mm. järjestämällä Finpron kanssa tapaamisia Suomessa. Ministeriön mielestä kokemukset tapaamisista ovat olleet hyviä ja toimintaa jatketaan. Ulkoasiainministeriö on alkanut kehittää yhteistyötä muidenkin suomalaistahojen (esim. konsulttien liitto SKOL, tutkimuslaitokset jne.) ja tähän toimintaan voidaan panostaa myös tulevaisuudessa.

Ministeriön mielestä järjestöjen hankintaprosessin kokonaisvaltainen seuranta on usein vaivalloista mutta hyödyllistä. Monessa maassa, esim. Tanskassa, on konsulttiyritysten ja laite- ja tavaratoimittajien kesken hyvä yhteistyö, mikä auttaa laajojen projektisyklien hallintaa. Tarjousten teko on aikaa vievää ja kallista, varsinkin silloin, kun kohteena on kaukomaata. Pienemmillä yrityksillä taikka sellaisilla, joilla ei ole kokemusta maasta tai järjestöstä, saattaa olla myös vaikeuksia ottaa rahoitusriskejä. Joissakin maissa ylläpidetään järjestelmää, jolla tuetaan tarjouskilpailuihin osallistumista yksilöityjen kriteerien puitteissa.

Järjestöjen hankintatoimintaan on viime vuosina tullut suuntauksia, joissa korostetaan yritysten yhteiskuntavastuullista toimintaa tai joilla pyritään yhdistämään julkisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan yhteistä osallistumista kehitystavoitteiden toteuttamiseen. Osallistuminen tällaiseen toimintaan tarjoaa myös suomalaisille yrityksille mahdollisuuksia vaikuttamiseen, suhteiden luomiseen, kansainvälisen profiilin kohottamiseen ja hankintoihin mukaan pääsyyn.

Kansainvälisten järjestöjen laajamittaista hankintatoimintaa toteutetaan kehitysrahoituslaitoksissa, YK:ssa, sen operatiivisissa ja erityis-

järjestöissä, ympäristörahastoissa sekä humanitaarisen avun järjestöissä.

Ulkoasiainministeriön mukaan kehitysrahoituslaitosten hankintatoiminta on taloudellisesti varsin merkittävää. Finpron tekemä selvitys antaa varsin valoisan kuvan suomalaisyritysten osallistumisesta kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten toimintoihin. Toisaalta kehitysrahoituslaitosten hankintatilastot osoittavat, että suomalaisten osuus kolmen alueellisen kehityspankin hankinnoista on varsin vaatimaton, joskin suhteellisesti samansuuruinen kuin muilla Pohjoismailla. Tähän ministeriö on yrittänyt viime aikoina kiinnittää erityistä huomiota yhteistyössä Finpron kanssa. Ministeriön mielestä on myös syytä huomata, etteivät kaikki Suomesta tehtävät hankinnat näy tilastoissa, esim. tilanteissa, joissa suomalaisyritys on tarjonnut palveluksiaan josakin muussa maassa olevasta yrityksestään. Tällaisissa tapauksessa rahoituslaitos tilastoi hankinnan ko. maalle. Kun alihankintoja on selvitetty, ne ovat osoittautuneet merkittäväksi mahdollisuudeksi päästä kehitysrahoituslaitosten markkinoille ja kansainvälisten järjestöjen hankintoihin yleensäkin.

YK:n operatiivisten järjestöjen hankinnat Suomesta ovat olleet keskimäärin 17 milj. USD vuodessa. YK-järjestelmä on laaja, mutta sen toiminta ei useinkaan ole hanke- tai hankintaintensiivistä, vaan käsittää ensi sijassa teknisen tai asiantuntija-avun tarjoamista vastaanottajamaille. Suurimpia hankintakokonaisuuksia tarvitaan elintarvikeapuun, humanitaariseen apuun ja erilaisiin kriisinhallintatoimiin.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston tehtävänä on käsitellä kehitysyhteistyötehtävien kilpailutusasioita kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti OECD:n kehitysapukomitean alaisessa avun tehokkuutta edistävässä työryhmässä. Kansainvälisesti kehitysyhteistyön suuntaus on kohti enenevää avun sitomattomuutta. OECD:n kehitysapukomitean (DAC) jäsenmaat pääsivät v. 2001 yhteisymmärrykseen vähiten kehittyneille maille annettavan avun vapauttamisesta. Tämä merkitsee sitä, että kehitysyhteistyön lahja-avulla tai lainalla rahoitettavia hankintoja ei saa sitoa jonkin maan tai maa-ryhmän toimittajiin. Vaikka nykyiset sitomattomuussäännökset koskevat vain yhteistyötä vähiten kehittyneiden maiden kanssa, yleinen kehitys on johtamassa sitomattomuuden laajentamiseen muuhunkin toimintaan.

Paitsi kahdenvälistä kehitysyhteistyötä koskevat sitomattomuussäännökset myös kehitysyhteistyön toimintatapojen muuttuminen projektimuotoisesta toiminnasta yhä enemmän kumppanimaiden omien budjettien tai sektori-ohjelmien tukemiseen ovat vähentäneet perinteistä konsulttipohjaista hankkeiden toteutusta ja siten suomalaisten konsulttiyritysten osallistumismahdollisuuksia. Ohjelmamuotoisessa avussakin tarvitaan teknisen avun asiantuntijoita, mutta yhä enemmän asiantuntijoiden rekrytointi tapahtuu kumppanimaan ja avunantajien yhdessä sopimien järjestelyjen mukaisesti ja avunantajamaan hankintamenettelyjä noudattaen.

Finpron toiminta

Ulkoasiainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja Finpron välisen keskinäisen työnjaon mukaan Finpron hankeneuvonnan vastuulla on informoida, neuvoa ja konsultoida suomalaisia yrityksiä kansainvälisten kehityspankkien ja EU:n rahoittamista hankkeista.

Finpron hankeneuvonnan toimistot (Bryssel, Washington, Manila) toimivat edustustojen yhteydessä tai niillä on viranomaisstatus, vaikka ne toimisivatkin eri tiloissa (Johannesburg, Pietari). Finpron mielestä fyysinen läheisyys on viranomaisstatuksen lisäksi aivan erityinen apu ja tukee tehokkaasti hankeneuvontatoimistojen toimintaa, koska sen seurauksena keskinäinen tiedonvälitys, luottamus ja muut yhteistyömuodot tiivistyvät lähetystöjen ja erityisesti myös kehityspankkien kanssa. Finpron hankeneuvonnan toiminnassa on toimivien suhteiden luominen kehityspankkien avainhenkilökuntaan yksi avaintekijä projektien edistämisessä, koska se on tehokkain tapa saada tärkeää ennakkotietoa valmisteilla olevista hankkeista ja hauista sekä esitellä suomalaisia yrityksiä ja luoda niistä ennakkokuvaa pankeissa.

Finpron mukaan informaation kulku lähetystöjen yhteydessä toimivien hankeneuvonnan toimistojen ja edustuston välillä on luontevaa ja välitöntä. Toisaalta Helsingissä tapahtuva ulkoasiainministeriön tiedottaminen Finprolle on viranomaismaisempaa ja välillä hankeneuvonnan toiminnan kannalta puutteellista. Puutteet johtuvat osin käytäntöjen ja näkökulmien luonnollisesta eroavuudesta. Seuraavana linkkinä informaatioketjussa on Finpron hankeneuvonnan ja yritysten välillä tapahtuva tiedottaminen, joka hankeneuvonnan informaatiojärjestelmien,

aktiivisen kanssakäymisen ja yritys kohtaisten toimeksiantojen ja konkreettisen yhteydenpidon ansiosta on nopeaa, tehokasta, yritys kohtaisiin tarpeisiin kohdennettua ja erittäin toimivaa.

Finpron hankeneuvonta pyrkii informoimaan ulkoasiainministeriötä ja edustustoja Suomen teollisuuden ja yritysten kannalta oleellisista asioista koskien ministeriön kehityspankipolitiikkaa ja Suomen perustamia rahastoja em. pankeissa. Aktiivisesta yhteydenpidosta huolimatta informoinnin rakenteet eivät ole vakiintuneet, koska Finpron hankeneuvonnalla ei ole ministeriöön nähden virallista asemaa. Rakenteiden kehittymättömyys on johtanut mm. informoinnin epäsäännöllisyyteen ja osittaisiin puutteisiin, jotka voitaisiin korjata sopimalla yleisesti informoinnin tavoista ja muodostamalla säännönmukaiset käytännöt näiden toimijoiden välille.

Finpron hankeneuvonnalla ja ulkoasiainministeriöllä on jatkuvasti meneillään useita yhteistyöprojekteja, joilla pyritään auttamaan yrityksiä osallistumaan kehityspankkien projekteihin. Finpron hankeneuvonta on esim. laatinut alueelliset rahoitusoppaat (Afrikan, Latinalaisen Amerikan ja Aasian rahoitusoppaat), jotka on toteutettu Finpron hankeneuvonnan asiantuntijoiden voimin ja johdon valvonnassa pääosin ulkoasiainministeriön myöntämällä rahoituksella. Oppaiden ilmestymisen myötä on näistä aiheista järjestetty myös laajat tiedotus- ja yleisötilaisuudet toimijoiden yhteistyöllä. Oppaat ovat ilmaisia yrityksille, ja niitä jaetaan aktiivisesti Finpron ja edustustojen kaikissa toimipisteissä maailmalla. Ulkoasiainministeriö on myös osallistunut hallinnoimiensa rahastojen kautta Finpron hankeneuvonnan ja kehityspankkien yrityksille suunnattuihin yhteistyöprojekteihin. Esimerkkeinä tällaisesta yhteistyöstä on Venäjällä meneillään olevat Leasing-rahoitusprojekti ja informaatio- ja kommunikaatioteknologian projekti, joiden kansainvälisenä yhteistyökumppanina toimii Maailmanpankkiryhmään kuuluva kansainvälinen rahoitusyhtiö. Nämä projektit ovat Finpron mielestä erittäin onnistuneita esimerkkejä täysin uudeltaisesta toiminnasta, jolla suomalaisia yrityksiä voidaan tuoda kansainvälisten rahoittajien hankkeisiin ja joiden puitteissa suomalaiset yritykset voivat kansallisten toimijoiden tukemina kansainvälistyä ja kypsyä myös itsenäiseen toimintaan kansainvälisten rahoittajien kanssa.

Hanketiedot tulevat yleensä julkisiksi jo hyvissä ajoin ennen tarjouskilpailuja, tosin kehitysrahoituslaitosten välillä on tässä eroja. Yritysten ja kilpailuissa menestymisen kannalta tärkeää onkin mahdollisimman varhainen ennakkotieto, erityisesti ei-julkinen, tulevista projekteista ja tarjouskilpailuista, koska kilpailujen aikarajoitukset ovat liian tiukkoja yhteenliittymien ja alihankintayhteistyön sopimiseksi. Myös muiden maiden kilpailevilla yrityksillä voi jo olettaa olevan vastaavaa ennakkotietoa. Hankeneuvonnan työn painopiste on siten ennakkotiedon saamisessa vielä julkaisemattomista, tulevista projekteista sekä maa- ja lainaohjelmista.

Finpron käsityksen mukaan hankeneuvontapalvelujen, vientikeskusverkoston ja ulkoasiainhallinnon yhteistyötä pohdittaessa on otettava huomioon kehityspankkien ja EU:n omassa toiminnassa tapahtunut kehitys: kehityspankit sekä EU ovat jatkuvasti hajauttaneet projektihallintoaan, päätöksentekoaan ja toteutuksen valvontaansa kohdemaihin. Tämän seurauksena erityisesti Finpron laajan vientikeskusverkoston ja ulkoasiainhallinnon edustustojen välisen yhteistyön merkitys hankeneuvonnan tukena on jatkuvasti kasvanut ja kasvaa edelleen. Tämä kehitys näkyy erityisesti EU:hun 1.5.2004 liittyneissä uusissa jäsenmaissa, joihin kohdennettavat EU:n ulkoapuohjelmat ovat muuttumassa sellaisiksi rakennerahastoiksi, joissa päätökset tehdään paikallisella tasolla. Samanlainen tilanne on Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa, missä Finprolla ei ole kattavaa vientikeskusverkostoa ja siten hankeneuvontapalvelun yhteistyö ulkoasiainhallinnon paikallisten edustustojen kanssa on käytännössä ainoa kanava paikallisella tasolla tehokkaaseen yritys sektorin auttamiseen näiden projektien seurannassa. Muutoin Finpron vientikeskusverkosto toimii yhteistyössä hankeneuvonnan kanssa projektien identifiointissa ja alihankintamahdollisuuksien kartoituksessa kehityspankkien toiminnan kohdemaissa, ja tämä yhteistyö tulee entistä ratkaisevammaksi hajautuksen myötä.

Finpro on tehnyt säännönmukaisesti, noin kolmen vuoden välein selvityksen suomalaisten yritysten menestymisestä kehityspankkien ja EU:n rahoittamissa projekteissa. Tuorein selvitys käsittelee vuosia 2000–02 ja se on koottu rahoittajien omista tilastoista sekä lähettämällä kyselylomake yli 500 yritykselle.

Suomalaiset yritykset ja organisaatiot onnistuivat solmimaan v. 2000–02 yhteensä 492 kau-

pallista sopimusta kehityspankkien, EU:n ja YK:n rahoittamissa hankkeissa. Lukuun sisältyvät sekä yritysten tarjouskilpailuissa voittamat että julkisen tahon, kaupunkien ja kuntien omien hakemusten pohjalta saadut konsultointi-, urakointi- ja laitetoimitussopimukset. Sopimuksia tehtiin yhteensä n. 300 milj. €:lla. Sopimuksista oli tarjouskilpailujen kautta syntyneitä 80 % ja suoria sopimuksia 20 %. Yhteensä 164 yritystä tai organisaatiota solmi sopimuksia siirtymätalous- ja kehitysmaihin.

Sopimuksia tehtiin yli 20 rahoittajan projekteissa. Kehityspankkien rahoittamia sopimuksia solmittiin n. 175 milj. €:lla, EU-sopimuksia n. 95 milj. €:lla ja YK-hankintoja 8 milj. €:lla. Kehityspankeista reilusti eniten sopimuksia saatiin Maailmanpankin rahoittamissa hankkeissa: 121 sopimusta, joiden arvo on yhteensä n. 90 milj. €. EU:n ulkoapuohjelmien sopimuksia tuli selvästi eniten Tacis-rahoitteisiin hankkeisiin IVY-maissa, yhteensä n. 45 milj. €:lla.

Finpron käsityksen mukaan suomalaisten yritysten menestymistä ja osallistumismahdollisuuksia hankkeisiin voidaan parantaa mm. seuraavin keinoin:

Suomalaisia asiantuntijoita tulisi saada nykyistä enemmän kansainvälisiin kehitysrahoitusorganisaatioihin.

Tiedottamisen tehostamisessa tavoitteeksi tulisi asettaa kahdensuuntaisen tiedonvälityksen säännönmukaistaminen Suomen yrityssektorin kannalta mielenkiintoisissa asioissa. Suomen kehityspankkeihin perustettavien rahastojen suunnittelun ja tavoitteiden tiedottaminen ajois-

sa suomalaiselle teollisuudelle lisäksi mielekästä ja tärkeäksi koettua tiedonvaihtoa. Vastaavasti tiedonkulku ei saisi jäädä yksisuuntaiseksi, vaan Finpron pitäisi pystyä tuomaan teollisuuden ja yritysten näkökulmat ajoissa ja järjestelmällisesti viranomaisten tietoon, jotta ne voitaisiin edelleen hyödyntää suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa.

Kehitysrahoituksen eräs keskeisimpiä uusia suuntauksia on julkis-yksityisten yhteistyöprojektien lisääminen. Näiden nk. public-private-partnerships-projektien suunnittelu ja aikaansaaminen vaatii entistä tiiviimpää ja ennakkoluolettomampaa toimintaa ministeriöiden ja Finpron edustaman yksityisen sektorin välillä suhteessa kehitysrahoittajiin. Tällaisia projekteja kansainvälisille kehitysrahoittajille ehdotettaessa tarvitaan vakiintuneiden ja tiiviiden kansallisten yhteistyökokemusten antamaa uskottavuutta, joka takaa ehdotettujen projektien tehokkaan toteuttamisen ja hyödyllisyyden myös laajemmin kansainvälisellä kentällä.

Suomen kansainvälisissä kehitysrahoitusorganisaatioissa olevien rahastojen käyttöä tulisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin, jotta ne tukisivat aiempaa paremmin suomalaisten yritysten kansainvälistymistä. Suomen kansainvälisissä kehityspankeissa sijaitsevia rahastoja olisi hyödynnettävä tehokkaammin myös yrityssektorin kansainvälistämisrahoituksen instrumentteina. Rahoittajaviranomaisten tulisi yhdessä teollisuuden edustajien kanssa pohtia, miten vältetään rahastojen mahdollinen alimittainen hyödyntäminen.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat totesivat kertomuksessaan vuodelta 2001 muun ohella, että kansainväliset järjestöt ovat rekrytoineet palvelukseensa kohtuullisen hyvin suomalaisia asiantuntijoita. Eräiden merkittävien järjestöjen tehtävissä suomalaisten osuus on kuitenkin jäänyt pieneksi, ja erityisesti järjestöjen johtotehtävissä suomalaisten määrä on vähäinen.

Valtiontilintarkastajien nyt suorittaman laajennetun tarkastelun havainnot tukevat vuoden 2001 kertomuksessa esitettyjä kannanottoja. Lisäksi on tullut esille, että olisi tärkeää saada lisää eri alojen nuoria suomalaisia asiantuntijoita sekä kansainvälisten järjestöjen että kehitysrahoituslaitosten tehtäviin. Nuorten asiantuntijoiden tehokas rekrytoituminen näihin parantaisi suomalaisten tuntemusta mainittujen organisaatioiden

toiminnasta ja loisi hyviä edellytyksiä suomalaisten edetä uralla johtotehtäviin saakka.

Valtiontilintarkastajien mielestä suomalaisten pääsyä kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten johtotehtäviin tulisi tukea nykyistä voimakkaammin. Ehdokkaiden määrätietoinen tukeminen merkittäviin tehtäviin on ollut jossain määrin vierasta suomalaisille. Hakijoiden kaikinpuolinen tukeminen avaintehtävien haussa on tärkeää siitakin syystä, että rekrytointitilanteessa käydään usein kilpailua eri maiden ehdokkaiden kesken, ja monet maat tukevat omia ehdokkaitaan hyvinkin systemaattisesti. Ehdokkaiden tukemista voidaan parantaa myös suomalaistahojen nykyistä tavoitteellisemmalla ja kiinteämmällä yhteistyöllä.

Ulkoasiainministeriössä rekrytointi kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten palvelukseen sekä kehitysyh-

teistyötehtäviin hoidetaan ministeriön osastoilla. Poliittinen osasto hoitaa sisäasiainministeriön kanssa rekrytoinnit siviili-kriisinhallintaoperaatioihin. Rekrytointia ei ole keskitetty, ja järjestelmän hajanaisuutta lisää vielä se, että osa suomalaisista hakeutuu itsenäisesti kotimaisten rekrytointiorganisaatioiden ohi suoraan järjestöjen ja laitosten palvelukseen. Ulkoasiainministeriö on teettämässä konsulttiselvitystä ministeriön rekrytointikanavista kansainvälisten järjestöjen tehtäviin. Valtiontilintarkastajien mielestä rekrytointien tehostamisen ja toimivuuden edistämiseksi tulisi rekrytointijärjestelmää ulkoasiainministeriössä koordinoita ja keskittää.

Suomalaisten rekrytointi EU:n toimielimiin ja virastoihin on kehittynyt myönteisesti. Ulkoasiainministeriö, valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristö, HAUS kehittämiskeskus Oy ja Suomen EU-edustusto Brysselissä ovat kehittäneet aktiivisesti suomalaisten EU-tehtäviin hakevien koulutusta ja valmennusta. Varsinkin HAUSin valmennuksessa olleet ovat menestyneet hyvin A6- ja A7-palkkakategorioiden avoimissa kilpailuissa ja päässeet ns. varallaololistoille. Jotta rekrytoituminen varallaololistoilta tapahtuisi tehokkaasti, tulee suomalaisten markkinoida ehdokkaitaan niille tahoille EU:ssa, jotka suorittavat lopulliset valinnat. Sama tukemisen tarve koskee myös ylimpiin, EU:n johtotason tehtäviin (A1 ja A2) pyrkiviä suomalaisia hakijoita. Tukemistoimintojen kehittämisessä suomalaiset voisivat ottaa oppia niistä EU:n jäsenmaista, joilla on systemaattiset valmennusjärjestelmät ja monien vuosien perinteet omien ehdokkaiden tukemisesta.

Valtiontilintarkastajat totesivat kertomuksessaan vuodelta 2001 myös, ettei maamme elinkeinoelämä ollut päässyt osalliseksi kansainvälisten järjestöjen hankkeista ja hankinnoista niin hyvin kuin esim. muut Pohjoismaat. Finpron tekemän vuosia 2000–02 koskeneen selvityksen mukaan myönteistä kehitystä on ollut ainakin kehitysrahoituslaitosten ja EU:n projekteihin osallistumisessa, sillä niihin suomalaiset ovat päässeet osallisiksi kohtuullisen hyvin.

Uusia haasteita suomalaisyritysten osallistumiselle tuovat kehitysyhteistyön uudistuneet toimintamuodot. Avustustoimintaa kohdistetaan aiempaa enemmän projektiokohtaisesta toiminnasta kohtamaan omien sektoriohjelmien tukemiseen. Tässä avustustoiminnassa toiminnalliset ratkaisut ja hankintapäätökset tehdään yhteistyössä kumppanimaan kanssa. Kehityshankkeiden päätöksenteon hajauttaminen avunsaajamaihin on lisääntynyt myös EU:n toiminnassa. Koska ulko-

maanedustustot toimivat uudistuneissa toiminnoissa suomalaisina neuvottelu- ja päätöksenteko-osapuolina, korostuu niiden vastuu suomalaisyritysten toimintamahdollisuuksien edistämisestä ja tiedottamisesta niin Finpron hankeneuvontayksiköille kuin yrityksillekin. Erityisen tärkeää on tarjota tukea suomalaisille pienille ja keskisuurille yrityksille, sillä niiden riskinottokyky on rajallinen ja kohdemaan toimintatapojen tuntemuksessaakin on usein puutteita.

Suurien maiden, esim. Yhdysvaltain, Ison-Britannian ja Ranskan, yritykset ovat saavuttaneet vahvan aseman kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten hankkeiden ja ohjelmien toteutuksessa, ja ne tuntevat hyvin myös järjestöjen ja laitosten toimintatavat sekä tarjouskilpailumenettelyt. Niillä on myös vahva edustus kyseisten organisaatioiden päätöksentekoelementeissä. Näistä syistä niiden asema hankkeiden tarjouskilpailuissa on selvästi parempi kuin esim. suomalaisyritysten. Jotta suomalaiset yritykset menestyisivät tarjouskilpailuissa, on niiden saatava kilpailuista hyvissä ajoin riittävästi tietoa, jota monien muiden maiden yrityksillä on käytettävissään. Lisäksi ongelmia aiheutuu erityisesti siitä, että tarjousten antamiseen varatut määräajat ovat yleensä niin lyhyitä, että esim. alihankintasopimusten ja muiden järjestelyjen tekeminen määräaikaan mennessä on vaikeaa. Mainittujen syiden takia Finpron hankeneuvontapalveluilla ja myös ulkoasiainministeriöllä ja ulkomaanedustustoilla on haasteellinen tehtävä tuottaa suomalaisyrityksille riittävän aikaisessa vaiheessa kattavaa ennakkotietoa kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten hankkeista. Tällä toiminnalla voidaan oleellisesti parantaa suomalaisten yritysten menestymismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa.

Ulkomaanedustustojen ja Finpron vientikeskuksissa toimivien hankeneuvontapalvelujen yhteistyö on yleensä toiminut hyvin. Sen sijaan ulkoasiainministeriön ja Finpron yhteistyössä on esiintynyt lähinnä näkökulmaeroista johtuvia kehittämistarpeita. Finprossa on koettu, että ministeriön tiedottamisessa on esiintynyt puutteita hankeneuvonnan toiminnan tarpeita ajatellen. Valtiontilintarkastajien mielestä ulkoasiainministeriön ja Finpron välistä tiedonkulkua tulee kehittää molempiin suuntiin, ja tiedotustoiminnalle on syytä luoda myös selkeät pelisäännöt, jotta suomalaisten yritysten osallistumista kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten hankkeisiin voitaisiin edistää mahdollisimman tehokkaasti.

Oikeusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät oikeusministeriöltä selvityksen kuntoutustoiminnasta vankiloissa, hallinto-oikeuksien toiminnasta sekä sakon muutorangaistusjärjestelmän toimivuudesta ja järjestelmän kustannuksista.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin oikeusministeriöön 10.6.2004. Käynnillä kuultiin oikeusministeri Johannes Koskisen ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: vuosille 2005–08 tehdyn valtiontalouden kehyspäätöksen merkitys hallinnonalan toiminnan nykytasolle erityisesti vankeinhoidon osalta, vaalilainsäädännön uudistamistarpeet, toimet lainvalmistelun laadun kehittämiseksi, oikeusministeriön toimet EU:n laajentumiseen ja perustuslain valmisteluun liittyen sekä ministeriön hallinnonalan tärkeimmät tapahtumat v. 2003.

Valvontakäynnit tehtiin myös Kuopion hallinto-oikeuteen 22.10.2003, Helsingin hallinto-oikeuteen 22.4.2004 ja Vantaan vankilaan 12.5.2004. Kuopion hallinto-oikeudessa kuultiin hallinto-oikeustuomari Markku Pesosta ja muuta henkilökuntaa sekä Helsingin hallinto-oikeudessa ylituomari Liisa Sahia ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: yleiskatsaus hallinto-oikeuden toimintaan ja talouteen v. 2003, hallinto-oikeusuudistuksen toteutumisen sujuvuus, hallinnollisen tuomioistuimen roolin muuttuminen viime vuosina ja hallinto-oikeuksien keskeiset kehittämishankkeet. Vantaan vankilassa kuultiin johtaja Tuomo Junkkaria ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: yleiskatsaus Vantaan vankilan toimintaan ja vankilatoimintojen siirtyminen v. 2002 Helsingin tutkintavankilasta Vantaan vankilaan, vankilan turvallisuustilanteen kehittyminen, vankien kuntoutustoiminnan sisältö ja laajuus sekä sakkovankien merkitys Vantaan vankilan toiminnalle.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta on vastannut tarkastusneuvos Kaj Laine (hallinto-oikeuksien toiminta ja sakon muutorangaistusmenettely) ja tarkastaja Marjatta Mylly (vankien kuntoutustoiminta). Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 6.10.2004.

Hallinto-oikeuksien toiminta

Oikeusjärjestelmämme perusteisiin kuuluu yleinen muutoksenhakuoikeus, mahdollisuus saat- ta viranomais-toimien lainmukaisuus jälkikäteen tutkittavaksi. Tätä varten on kehitetty hallinto- lainkäyttöjärjestelmä, jonka peruspilareita ovat 1.12.1996 voimaan tullut hallintolainkäyttölaki ja v. 1999 nykyisen muotonsa saanut hallinto- oikeusjärjestelmä. Seuraavassa tarkastellaan hallinto-oikeuksien toimintaa hallinto-oikeus- uudistuksen tavoitteiden valossa sekä hallinto- oikeuksien toiminnan nykyisiä kehittämistarpei- ta.

Hallinto-oikeusuudistus

Hallinto-oikeuslaki (430/1999) sekä eräät siihen liittyneet lainmuutokset tulivat voimaan 1.11.1999. Tämän lakiuudistuksen myötä siirryttiin hallintolainkäytössä 11 läänioikeudesta 8 hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudet sijaitsevat Helsingissä, Turussa, Vaasassa, Hämeenlinnas- sa, Kouvolassa, Kuopiossa, Oulussa ja Rovaniemellä. Hallinto-oikeudella on myös pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä, Mikkelissä ja Joen- suussa, joissa kaikissa aiemmin oli läänioikeus. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit pohjautuvat maakuntajakoon.

Vaasan hallinto-oikeus perustettiin yhdistä- mällä vesiyläoikeus ja Vaasan läänioikeus. Tä- mä liittyi osaltaan laajempaan ympäristönsuoje- lulainsäädännön uudistamiseen.

Hallinto-oikeusuudistuksen tavoitteena oli ao. hallituksen esityksen (HE 114/1998 vp) mukaan vahvistaa hallintolainkäytön järjestel- mää vanhojen läänioikeuksien pohjalta ja var- mistaa, että uusilla hallinto-oikeuksilla olisi riit- täviin voimavaroihin perustuva asiantuntemus eri asiaryhmissä ja mahdollisimman tasapuoli- nen työn kuormitus.

Hallituksen esityksessä painotettiin, että asi- antuntemuksen ja asioiden nopean käsittelyn turvaaminen kaikissa asiaryhmissä alueellisesti yhdenvertaisella tavalla edellyttää riittävää hen- kilöstöä kaikissa hallinto-oikeuksissa. Tavoitte- na oli muodostaa hallinto-oikeuksista alueelli- sesti, asiamääriltään sekä henkilöstöltään mah-

dollisimman tasapainoiset ja keskenään yhdenvertaiset tuomioistuinyksiköt niin, että muutoksenhaku eri asiaryhmissä voidaan hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja ettei asioiden käsittelyssä ole eri hallinto-oikeuksien välillä olennaisia eroavuuksia.

Tarvetta vähentää tuomioistuimien määrää yhdestätoista lääninoikeudesta kahdeksaan hallinto-oikeuteen perusteltiin lähinnä sillä, että menettelyuudistukset hallintolainkäyttölaissa asettivat uusia vaatimuksia hallintotuomioistuinten organisaatiolle. Samalla ennakoitiin hallinnossa tapahtuvan muutoksia, joilla voi olla merkitystä muutoksenhakuasioiden määrään, laatuun tai alueelliseen jakaantumiseen.

Erityisesti vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa tavoitteena oli muodostaa uuden ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisten muutoksenhakuasioiden käsittelyyn soveltuva hallintotuomioistuinjärjestelmä. Oikeusministeriön mielestä todella merkittävä tekijä hallinto-oikeuksien perustamisen taustasyissä oli ympäristönsuojelulainsäädännön kansainvälisestä kehityksestä johtuva paine muodostaa ympäristölupavirasto- ja entisistä vesioikeuksista ja uudistaa lupajärjestelmää muutenkin. Tämä yhdisteleminen johti muutoksenhaun keskittämiseen vain yhteen tuomioistuimeen, vaikka lääninoikeudet yleisesti vaativat muutoksenhaun jakamista lääninoikeuksien kesken. Tämä kehitys oli jo hallinto-oikeuslakia valmisteltaessa nähtävissä, vaikka muodollisesti tämä uudistus toteutettiin vasta ympäristölainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esityksen perusteluissa ennakoitiin myös alemmille hallintotuomioistuimille tulevia uusia, vaativia tehtäviä. Keskeisiksi näistä asiaryhmistä nähtiin kaavoitusasiat, holhousasiat ja ulkomaalaisasiat. Ulkomaalaisasioiden valitus-tien muuttaminen oli jo tapahtunut ennen hallinto-oikeusuudistusta, mutta se merkitsi suurta muutosta oikeastaan vain Uudenmaan lääninoikeuden tehtäviin.

Eduskunnan lakivaliokunta painotti mietinnössään (LaVM 19/1998 vp) ehdotuksesta hallinto-oikeuslaiksi hallinto-oikeuksien asemaa hallintolainkäytön keskeisenä muutoksenhakuportaana. Valiokunnan mielestä hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmää tuli yhdenmuukaistaa mm. purkamalla erinäisiä lautakuntatyyppejä muutoksenhakuelimiä ja siirtämällä asioiden käsittely hallinto-oikeuksiin. Valiokunta kantoi myös huolta hallinto-oikeusuudistuksen

vaikutuksesta henkilöstön asemaan niillä paikkakunnilla, joilla vanha lääninoikeus uudistuksen yhteydessä lakkautetaan.

Uudistuksen toimeenpano

Organisatorisesti uudistus toteutettiin siten, että jotkin vanhoista lääninoikeuksista säilyttivät tuomiopiirinsä ja henkilökuntansa ennallaan muuttuessaan uusiksi hallinto-oikeuksiksi. Näin kävi Uudenmaan, Turun ja Porin, Oulun sekä Lapin lääninoikeuksien muuttuessa Helsingin, Turun, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksiksi.

Vaasan hallinto-oikeuden tuomiopiiri vastasi lääninoikeuden tuomiopiiriä muutoin, mutta ympäristöasioissa tuomiopiiriksi tuli koko maa. Suurin muutos tapahtui Itä-Suomessa, kun Kuopion, Mikkelin ja Pohjois-Karjalan lääninoikeuksien tuomiopiirit yhdistettiin ja niistä muodostettiin Kuopion hallinto-oikeus. Hämeen ja Keski-Suomen lääninoikeuksien tuomiopiirien pääosista tuli Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiri. Hämeen lääninoikeuteen aiemmin kuuluneet Päijät-Hämeen maakunnan kunnat puolestaan kasvattivat Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiriä verrattuna Kymen lääninhallituksen tuomiopiiriin.

Niillä paikkakunnilla, missä hallinto-oikeudet eivät jatkaneet lääninoikeuksien toimintaa eli Joensuussa, Mikkeliä ja Jyväskylässä, lääninoikeuksien henkilökunnalle tarjottiin oikeusministeriön mukaan mahdollisuus siirtyä työhön johonkin hallinto-oikeuteen, missä tuomiopiiri muuttui. Toisaalta heille vaihtelevasti pyrittiin löytämään muu työpaikka valtion virastoista entisellä lääninoikeuden sijaintipaikkakunnalla.

Hallinto-oikeuksien henkilökuntien määrä ja rakenne ei näistä syistä tässä uudistusvaiheessa perustunut analyttiseen arvioon todellisesta tarpeesta, eikä vertailua tuomioistuinten henkilöstövoimavarojen tarpeesta toisiinsa nähden ole koskaan tehty. Vuosien mittaan henkilöstöä on perustamistilanteeseen verrattuna vähitellen lisätty lainkäyttöhenkilöstön osalta siten, että se ministeriön mukaan määrällisesti vastaa v. 2004 perustamisvuotta edeltänyttä vuotta eli vuotta 1998.

Uudistuksen onnistuminen

Uudistuksen keskeisin vaikutus on ministeriön mielestä siinä, että muodostamalla hallinto-oikeudet vahvistettiin hallintolainkäytön asemaa toisena tuomioistuinlinjana yleisten tuomiois-

tuinten rinnalla. Hallinto-oikeusuudistuksen tarkoituksena oli, että muutoksenhaku hallinto-asioissa yhä laajemmin ohjattaisiin ensi sijassa hallinto-oikeuksiin. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta muodostuisi pelkästään muutoksenhakutuomioistuimien. Tämän pyrkimyksen toteuttaminen kuitenkin edellyttäisi vielä usean substanssilain muuttamista.

Ministeriö myöntää, että vaikka kolme lääninoikeutta lakkautettiin hallinto-oikeuksia muodostettaessa ja alempien hallinto-oikeuksien määrä väheni yhdestätoista kahdeksaan, hallinto-oikeudet ovat yhä organisoinniltaan, henkilöstömääriltään, asiamääriltään ja asioiden luonteiltaan kovin erilaisia.

Mitä asianosaisten asemaan tulee, niin hallintolainkäyttö on valtaosiltaan kirjallista prosessia. Asianomaiset eivät itse fyysisesti asioi tuomioistuimissa. Hallinto-oikeudet järjestävät vuosittain n. 200 suullista käsittelyä, joissa käsitellään lähes 400 asiaa. Asiamäärällä mitattuna suullinen käsittely järjestetään täten vajaassa 2 %:ssa ratkaistuja asioista. Näin ollen asianosaisten kannalta ei ministeriön mielestä ole juurikaan vaikutusta sillä, että hallinto-oikeuksien määrä väheni lääninoikeuksiin nähdessä. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa suullisten käsittelyjen määrä on v. 2000–03 ollut keskimäärin 34, joista Jyväskylässä on järjestetty noin neljäsosa. Kuopion hallinto-oikeudessa po. tilaisuuksia on vastaavasti pidetty 22, näistä Mikkeliissä ja Joensuussa noin puolet.

Organisaation ja henkilökunnan kannalta hallinto-oikeusuudistuksella ei sinänsä ole ollut Helsingin, Turun, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksille juurikaan vaikutuksia, koska henkilökunta ja tuomiopiiri eivät muuttuneet vastaaviin lääninoikeuksiin verrattuna.

Ympäristöasioiden keskittäminen yhteen tuomioistuimeen, Vaasan hallinto-oikeuteen, herätti uudistuksen yhteydessä epäilyksiä. Kahden vakiintuneen yksikön ja niiden mukana kahden erilaisen uuden asiaryhmän yhdistäminen uudeksi hallinto-oikeudeksi vaatii ministeriön mielestä kuitenkin aina tietynlaisen ylimenokauden, missä erilaisia virastokulttuureja joudutaan sovittamaan yhteen. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että tämä järjestely olisi aiheuttanut erityisiä pulmia.

Henkilöstön osalta uudistuksella ei useimmille ollut muuta vaikutusta kuin virkanimikkeen muuttuminen lääninoikeustuomarista tai lääninoikeussihteeristä hallinto-oikeustuomariksi

tai hallinto-oikeussihteeriksi. Uudistuksesta johtuvia uusia työtehtäviä tuli oikeastaan vain Vaasan lainkäyttöhenkilöstölle.

Jyväskylän, Mikkelin ja Joensuun seuduilla asuneelle lääninoikeuden väelle uudistus merkitsi joko muuttoa toiselle paikkakunnalle tai tuomioistuimien katkeamista. Keski-Suomen, Mikkelin ja Pohjois-Karjalan lääninoikeuksien henkilöstömäärä oli yhteensä 44 henkilötövuotta (Keski-Suomi 17, Mikkeli 14 ja Pohjois-Karjala 13). Lääninoikeuksien lakkauttamisen yhteydessä henkilöstöä siirrettiin suostumuksensa mukaisesti paitsi perustettaviin hallinto-oikeuksiin ja oikeusministeriön hallinnonalan muihin virastoihin myös muille hallinnonaloille.

Muualle kuin hallinto-oikeuksiin siirtyi yhteensä 17 henkeä. Näistä oikeusministeriön hallinnonalan muihin virastoihin siirtyi yhteensä 10 henkeä, joista Keski-Suomen lääninoikeudesta 5, Mikkelin lääninoikeudesta 4 ja Pohjois-Karjalan lääninoikeudesta yksi. Sijoitusvirastoja olivat käräjäoikeudet, paikalliset syyttäjä- ja ulosottoyksiköt sekä oikeusaputoimisto.

Muiden hallinnonalojen virastoihin (maistraattiin, lääninhallitukseen, ympäristökeskukseen ja yliopistoon) siirtyi yhteensä 7 henkeä (Keski-Suomi ja Mikkeli yksi, Pohjois-Karjala 5).

Muutamia henkilöitä siirtyi varhennetulle eläkkeelle. Ainoastaan yksi henkilö jouduttiin irtisanomaan, kun hän ei suostunut siirtymään eikä hänelle yrityksistä huolimatta löytynyt työpaikkaa.

Kokeneen lainkäyttöhenkilökunnan siirtyminen muualle kuin hallinto-oikeuksiin aiheutti ongelmia sekä Kuopion, Kouvolan että Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Virkoja jouduttiin täyttämään hakumenettelyn kautta. Tämä osoittautui varsin hitaaksi. Esimerkiksi Kuopiossa jutturuuhkat ovat hallinto-oikeuden mielestä peräisin tästä.

Hallinto-oikeusuudistus korosti hallinto-oikeuden johtamiskulttuurissa tuomioistuimen päällikkötuomarin asemaa viraston johtajana. Lääninoikeuksissa ylituomarit olivat enemmän yhden jaoston puheenjohtajia kuin koko tuomioistuimen päälliköitä. Suurimmissa hallinto-oikeuksissa ylituomareilla ei ole lainkäyttötyössään omaa jaostoa. Näin ollen he tutustuvat omassa lainkäyttötyössään koko tuomioistuimen toimintaan. Toisaalta hallinnolliset tehtävät korostuivat heidän tehtävissään aiempaa enemmän.

Edelleen uudistus on ministeriön mielestä antanut hallinto-oikeuden johtoryhmälle entistä merkittävemmän aseman. Johtoryhmä ei ole pelkästään neuvoa antava elin ylituomarille tuomarivalintaa koskeissa asioissa. Tuomarien muodostamalla täysistunnolla on myös entistä tärkeämpi rooli määräaikaisia tuomareita palkattaessa.

Hallinto-oikeusuudistuksen vaikutuksista ei ole tehty selvityksiä tai arviointoja. Ministeriön mielestä hallintolainkäyttöä on ylipäättänsä tutkittu hyvin vähän. Yliopistojen lainopillisissa tiedekunnissa hallintolainkäytön ei ole katsottu kuuluvan prosessioikeuden alaan. Hallinto-oikeuden oppialalla pääpaino puolestaan on hallinnon organisoinnissa ja hallintomenettelyssä.

Hallinto-oikeuksien ylituomarien toimeksiantannosta hallinto-oikeustuomarit Heikki Jukarainen ja Anja Sahla tekivät keväällä 2003 kaikkia hallinto-oikeuksia koskeneen työmenetelmäselvityksen. Selvityksessä havaitut kehittä-

miskohteet ovat hallinto-oikeuksien tiedossa ja niitä on käsitelty tuomioistuimissa.

Ministeriö korostaa, että hallinto-oikeuksien toiminnan muuttumiseen vaikuttavat monet muut tekijät enemmän kuin hallinto-oikeusuudistus sinänsä.

Hallinto-oikeuksien tulosohtaus

Ministeriö sopii vuosittain hallinto-oikeuksien kanssa seuraavan vuoden tulostavoitteista. Käytännössä tulostavoitteet merkitsevät lähinnä ratkaisujen määrällisten tavoitteiden asettamista. Tärkeimmät mittarit toiminnan seurannassa ovat saapuvien, ratkaistavien ja vireillä olevien asioiden määrä sekä käsittelyaika. Laadullisia tavoitteita ei ole pystytty toistaiseksi määrittelemään. Tulosneuvotteluissa täsmennetään myös seuraavan vuoden määrärahat ja henkilötöyvuosimäärä sekä taloudellisuus- (€/ratkaistu asia) ja tuottavuustavoitteet (ratkaistut asiat/hvt).

Hallinto-oikeuksien toimintamenojen kehitys v. 1999–2003

Hallinto-oikeus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003
	1 000 €					%
Helsinki	5 590	6 054	6 477	7 024	7 220	29
Hämeenlinna	2 881	2 745	2 854	3 016	3 111	8
Kouvola	865	1 125	1 322	1 634	1 782	106
Kuopio	2 130	1 886	2 395	2 563	2 656	25
Oulu	1 366	1 481	1 556	1 635	1 637	20
Rovaniemi	859	906	938	1 005	1 031	20
Turku	2 567	2 716	2 925	3 066	3 174	24
Vaasa	3 902	4 015	4 070	4 186	4 271	9
Yhteensä	20 159	20 929	22 537	24 129	24 882	23
Muutos edellis- vuodesta, %	–	4	8	7	3	–

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Tulosneuvotteluissa on yhdessä kunkin tuomioistuimen kanssa pyritty arvioimaan seuraavana vuotena vireille tulevien asioiden määrää. Lähtökohtana on pidetty edellisten vuosien asiamääriä ja pyritty siihen, että ratkaistavat määrät vastaavat vireille tulevia määriä. Tavoitteeksi on muodostunut, että kussakin hallinto-oikeudessa pystyttäisiin ratkaisemaan ainakin sama määrä asioita, jotka tulevat vireille. Lisäksi on sovittu, että yhtään asiaa ei olisi hallinto-oikeudesta johtuvasta syystä vireillä vuotta kauempaa.

Ministeriön mielestä tärkeimpänä hallinto-oikeuksien mittarina on pidettävä asioiden ratkaisemisen kesto. Oikeussuojaa on pyrittävä antamaan koko maassa siten, että samanlaiset asiat ratkaistaan kaikissa hallinto-oikeuksissa samassa ajassa. Myös toiminnallisen tehokkuuden tulisi olla kaikissa hallinto-oikeuksissa suunnilleen sama.

Tulosohtauksen kautta tuomioistuimet voivat ministeriön mielestä aiempaa paremmin kehittää omaa toimintaansa ja ne ovat oppineet analysoimaan omaa tilannettaan ja siten havait-

semaan myös kehittämistarpeita. Tulosneuvotteluissa ei ole puututtu yksittäisiin ratkaisuihin tai edes ratkaisukäytäntöihin. Oikeusministeriön on tarkoitus kehittää tulosohjausjärjestelmää. Tarve on korostunut talousarviolain muuttumisen myötä. Kehittämistyötä varten ministeriö on asettanut työryhmän.

Oikeusministeriö seuraa vuoden aikana jatkuvasti saapuvien ja ratkaistujen asioiden määrää. Varsinainen arviointi tapahtuu syksyisin käytyävien tulosneuvottelujen yhteydessä. Tällöin on pyritty yhdessä kunkin tuomioistuimen kanssa käymään läpi ne tekijät, mitkä olivat johtaneet asetetun tulostavoitteen saavuttamiseen tai saavuttamattomuuteen. Toiminnasta ja tavoitteista keskustellaan lisäksi vuosittain järjestettävillä yhteisillä virastopäälliköiden neuvottelupäivillä.

Hallinto-oikeuksissa on suurin piirtein pysytty ratkaisemaan asetetun tavoitteen mukainen määrä asioita. Vireille on kuitenkin tullut arviointia enemmän asioita, joten ne ovat ministeriön mukaan ruuhkautumassa. Lisäksi eräissä hallinto-oikeuksissa tietyissä asiaryhmissä, kuten kaa-voitusasioissa, ratkaisuja ei ole pystytty tekemään tavoitellussa vuoden määräajassa, vaan ne ovat keskimäärinkin olleet vireillä hallinto-oikeudessa yli vuoden.

Tulosten toteutumiseen on ministeriön mielestä vaikuttanut substanssilainsäädännön kehittyminen. Suuria muutoksia on ollut erityisesti verotuslainsäädännössä, missä hallinnon sisäisen oikaisumenettelyn tehostuminen vähensi tuomioistuimeen tulevien asioiden määrää, mutta vaikeimmin ratkaistavat asiat tulevat yhä tuomioistuimiin. Ympäristölainsäädännössä on tapahtunut myös merkittäviä muutoksia. Kaa-voitus- ja rakennuslainsäädännössä valitustie muuttui ensi asteessa hallinnosta hallinto-oikeuksiin. Näiden lisäksi hallinto-oikeuksiin tulee vuosittain useita uusia asiaryhmiä.

Hallintolainkäyttö on lisäksi muuttunut sisältöäänkin. Käsittely on muuttunut perusteellisemmaksi ja päätöksen perustelut ovat kehittyneet koko ajan.

Ministeriö korostaa, että mainittujen toimintakentän muutosten johdosta tulosten arviointi verrattuna aikaan ennen hallinto-oikeus-uudistusta on vaikeaa.

Korkein hallinto-oikeus hallinto-oikeuksien toiminnan valvojana

Perustuslain 99 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Lainkäytön silmälläpidosta säädetään myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 1 §:ssä. Perustuslain mukaisen valvonnan tarkoituksena ei kuitenkaan ole puuttua alemmanasteisen lainkäytön riippumattomuuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkö on ollut läsnä hallinto-oikeuksien ja oikeusministeriön välisissä tulosneuvotteluissa.

Korkein hallinto-oikeus asetti 1.3.2004 projektin, jonka tarkoituksena on lainkäytön valvonnan kehittäminen korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Projektissa on tarkoitus 31.12.2004 mennessä selvittää, miten voidaan käytännön tasolla kehittää alemman hallintolainkäytön valvontaa.

Hallinto-oikeuksien tuloksellisuuden arviointia

Ministeriön mukaan hallinto-oikeuksien välillä on toiminnallisia ja tuloksellisuuteen liittyviä eroja. Toiminnalliset eroavuudet perustuvat osittain hallinto-oikeuksien syntyhistoriasta johtuvaan erilaiseen henkilöstörakenteeseen. Hallinto-oikeudet ovat kovin erilaisia asianmäärien sekä henkilöstön kokonaismäärän ja eri henkilöstöryhmien keskinäisen määrän suhteen. Hallinto-oikeuksien tuloksellisuudessa havaittavat erot johtuvat ministeriön mielestä kuitenkin merkittävässä määrin eri tuomioistuinten erilaisesta asiarakenteesta.

Hallinto-oikeuksien toiminnan taloudellisuus v. 2003

Hallinto-oikeus	Toimintamenot / ratkaistut asiat
	€
Helsinki	884
Hämeenlinna	1 196
Kouvola	1 156
Kuopio	1 156
Oulu	1 293
Rovaniemi	1 486
Turku	1 230
Vaasa	2 144
Keskimäärin	1 172

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Hallinto-oikeuksien toiminnan tuottavuus v. 2003

Hallinto-oikeus	Ratkaistut asiat	Henkilöstön määrä	Tuottavuus	Vireillä 31.12.2003
		htv	Ratkaistut asiat/htv	
Helsinki	8 163	133,0	61	6 022
Hämeenlinna	2 602	51,0	51	1 882
Kouvola	1 542	30,0	51	1 404
Kuopio	2 297	46,0	50	1 900
Oulu	1 266	28,0	45	803
Rovaniemi	794	15,5	51	338
Turku	2 580	52,5	49	1 306
Vaasa	1 992	72,0	28	1 127
Keskimäärin	–	–	50	–

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Helsingin hallinto-oikeudessa on suhteellisesti muita hallinto-oikeuksia enemmän sellaisia asioita, joiden voidaan arvioida sisältävän keskimääräistä vähemmän oikeudellisesti vaikeita oikeuskysymyksiä ja näin ne ovat helpompia ratkaista. Näitä ovat ainakin pysäköintivirhemaksut, tarkastusmaksut, muut maksut ja ajoneuvojen siirtämistä koskevat päätökset. Helsingin hallinto-oikeudessa tuottavuus onkin selkeästi suurempi kuin muissa hallinto-oikeuksissa.

Toisaalta Vaasan hallinto-oikeuden tuottavuus on ratkaistujen asioiden määrässä suhteessa henkilötyövuosiin selvästi muita alhaisempi. Tämä puolestaan on selitettävissä sillä, että siellä ratkaistaan ainoana hallinto-oikeutena ympäristö- ja vesiasioita. Ne ovat yleensä selvästi monitahoisempia kuin keskimääräiset hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat.

Hallintolainkäyttölaki on myös toiminnallisesti väljempi prosessilaki kuin esim. oikeudenkäymiskaari ja laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Tämä johtuu siitä, että hallintoasiat poikkeavat paljon toisistaan oikeussuojan antamisen peruslähtökohdilta. Useissa asioissa yksilön oikeussuojan tarve on korostunut ja edellyttää tuomioistuimelta merkittävästi aktiivista prosessinjohtoa. Toisissa asioissa taas julkinen intressi saa korostetumman aseman oikeudenkäynnissä.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa on viime vuosina saanut kansainvälistymisen kautta paljon erilaisia vaikutteita, joita toisissa tuomioistuimissa on omaksuttu aktiivisemmin kuin toisissa. Suhtautuminen suullisten käsittelyjen järjestämiseen on myös vaihdellut jopa tuomioistuinten eri jaostojen välillä. Toiset ovat jättäneet suullisen käsittelyn järjestämättä tilanteessa, missä toiset selvästikin olisivat sellaisen järjestäneet.

Suullisten käsittelyjen ja katselmusten määrä hallinto-oikeuksissa v. 1999–2003

Hallinto-oikeus	1999	2000	2001	2002	2003
Helsinki	96	100	98	159	100
Hämeenlinna	20	31	75	52	86
Kouvola	7	6	18	21	13
Kuopio	56	30	41	60	48
Oulu	16	9	23	17	32
Rovaniemi	9	8	8	18	14
Turku	22	51	60	34	43
Vaasa	15	30	37	12	41
Yhteensä	241	259	360	373	377

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Materiaalisen prosessinjohtoon aktiivisuudessa on myös eroja. Toiset hallinto-oikeudet pyrkivät selvästikin aktiivisemmin ohjaamaan selvi-

tyksen hankkimista, kun taas toiset tyytyvät pelkästään varaamaan asianosaisille tilaisuuden

esittää itse tuomioistuimen kannalta tarpeelliseksi arvioimaansa selvitystä.

Asioiden käsittelemisessä Kuopion hallinto-oikeudessa on pyritty siihen, että kaikki lainkäytön henkilökuntaan kuuluvat käsittelevät jatkuvasti kaikkia tuomioistuimeen vireille tulevia asioita. Muissa hallinto-oikeuksissa sen sijaan asiarhymiä on keskitetty eri henkilöille ja pyritty erikoistumaan. Hallinto-oikeuksien työmenetelmissä on myös muita eroavaisuuksia, joista on valmistunut hallinto-oikeuksien ylituomareiden aloitteesta selvitys (Jukarainen – Sahla: Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003). Selvitys on tarkoitettu herättämään keskustelua

työmenetelmistä hallinto-oikeuksissa ja niiden kesken.

Edellä kuvatut puhtaasti toiminnalliset eroavaisuudet kuuluvat ministeriön mielestä kuitenkin tuomioistuinten riippumattomaan asemaan siten, ettei niihin voida juurikaan oikeushallinnosta puuttua.

Hallinto-oikeuksissa ratkaistaan vuosittain n. 20 000 asiaa. Näistä päätöksistä on v. 1999–2003 valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen 2 500–3 000 asiassa ja muutoksenhakuprosentti on vaihdellut 13:n ja 16:n välillä, kuten seuraavasta taulukosta havaitaan.

Hallinto-oikeuksien päätöksistä tehtyjen valitusten määrä v. 1999–2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat	18 654	18 282	18 552	19 954	21 370
KHO:een hallinto-oikeuksista saapuneet asiat	2 446	2 605	2 798	3 119	3 091
Muutoksenhaku, %	13	14	15	16	14

Lähde: KHO 2004

Päätösten muuttumisesta KHO:ssa ei oikeusministeriön mukaan ole käytettävissä tietoa kuin vuosilta 2002 ja 2003. Näinä vuosina hal-

linto-oikeuden päätöstä on lopputulokseltaan muutettu 6–7 %:ssa asioista.

Vuonna 2003 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat asiat hallinto-oikeuksittain

	Ratkaistu	Päätöstä ei muutettu	Päätöksen lopputulosta ei muutettu	Päätöstä muutettiin	Asia palautettiin	Valituslupahakemus hylättiin	Muut ¹
Helsinki	1 171	223	132	79	37	624	76
Hämeenlinna	332	125	55	22	5	96	29
Kouvola	189	56	33	13	9	64	14
Kuopio	249	85	28	13	4	99	20
Oulu	193	83	23	13	2	59	13
Rovaniemi	110	42	18	9	1	32	8
Turku	465	170	58	13	6	167	51
Vaasa	363	142	65	29	19	81	27
Ahvenanmaa	13	1	2	1	3	4	2
Yhteensä	3 085	927	414	192	86	1 226	240
%	100,0	30,0	13,4	6,2	2,8	39,7	7,8

¹ Kohta Muut sisältää: hakemus hyväksyttiin, hakemus hylättiin, siirrettiin muulle viranomaiselle, asia raukesi tai asiaa ei tutkittu.

Lähde: KHO 2004.

Hallinto-oikeuksien voimavarat

Oikeusministeriön mukaan hallinto-oikeuslain säätämisen yhteydessä ei hallituksen esityksessä (HE 114/1998 vp) arvioitu, onko tulevaisuudessa hallinto-oikeuksien henkilöstömääriä kokonaisuutena aihetta vahvistaa vai keventää.

Hallituksen esityksen antamisajankohdasta eli vuodesta 1998 aina vuoteen 2003 eivät voi-

mavarat ole lisääntyneet vaan vähentyneet. Kun tarkastellaan henkilöstöresurssien kehitystä, on syytä ottaa vertailun lähtökohdaksi vuosi 1998, mikä oli viimeinen kokonainen lääninoikeuksien ja vesiyläoikeuden toimintavuosi. Vertailu on suoritettu vanhojen lääninoikeuksien ja uusien vastaavien hallinto-oikeuksien kesken, jolloin on huomioitava, että Hämeenlinnan, Kuopion ja

Kouvolan hallinto-oikeuksien toimialueet eivät siirtyneet aivan sellaisinaan vanhoilta läänioikeuksilta. Erityisesti Vaasan hallinto-oikeuden osalta on huomattava, että ympäristönsuojelu-

lainsäädännön tultua voimaan oikeuden tuomiopiiriksi tähän liittyvissä asioissa tuli koko maa.

Hallinto-oikeuksien henkilöstömäärien ja henkilöstörakenteen muutos vuodesta 1998 vuoteen 2003

Hallinto-oikeus	1998				2003				Muutos 1998– 2003
	Tuoma- rit	Esitteli- jät	Kanslia	Yhteen- sä	Tuoma- rit	Esitteli- jät	Kanslia	Yhteen- sä	%
Helsinki	37	49	50	136	43	44	46	133	– 3
Turku	16	19	20	55	16	18	18,5	52,5	– 2,5
Hämeenlinna	19	20	23	62	18	17	16	51	– 11
Kouvola	6	6	7	19	9,8	10,75	9,5	30	11
Kuopio	17	13	20	50	17	15	14	46	– 4
Vaasa	29	26	23	78	28	21	23	72	– 6
Oulu	9	11	11	31	9,5	9,5	9	28	– 3
Rovaniemi	6	6	5	17	6	5	4,5	15,5	– 1,5
Yhteensä	139	150	159	448	147,3	140,3	141	428	– 20

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Tarkastelu pohjautuu kullekin tuomioistuimelle toimintavuoden alkaessa osoitettuihin henkilöstömääriin. Ministeriö huomauttaakin, että kunkin vuoden aikana ei tuomioistuimissa useinkaan voida henkilöstötyövuosia käyttää täysimääräisesti. Sijaisten nimittäminen viran tultua avoimeksi kestää aina aikansa ja ketjuuntumisen myötä virat jäävät useinkin tilapäisesti hoitamatta. Esimerkiksi v. 1998, kun henkilöstötyövuosia olisi ollut käytettävissä 448, toteutunut henkilöstötyövuosimäärä olikin vain 427. Vuonna 2003 toteutunut henkilöstötyövuosimäärä oli 426,6 eli hyvin lähelle suunniteltua 428 henkilöstötyövuotta.

Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteita kehitettäessä on annettu merkittävä sija tuomioistuinten omille näkemyksille, mitkä eivät kaikilta osin ole olleet aivan yhteneviä. Henkilöstöpolitiikassa ei ole lähdetty irtisanomisiin, vaan muutokset ovat toteutuneet luonnollisen poistuman kautta. Ministeriö on virkojen täyttämisen vaikutannut siihen, että henkilöstörakenteessa tuomarien määrä suhteessa esittelijöiden määrään on kasvanut ja kansliahenkilökunnan määrä on puolestaan vähentynyt.

Vuoden 2000 alussa voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain valmistelun yhteydessä todetaan hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp): "Uudistus edellyttää luonnollisesti myös vahvaa läänioikeuksiin suuntautuvaa koulutus-

panosta sekä ennen lain voimaantuloa että uuden lain soveltamisen alkuvuosina. Valitusasioiden käsittelyn voidaan arvioida edellyttävän läänioikeuksissa yhteensä yhdeksää esittelijän virkaa vastaavat voimavarat. Lisäksi tarvitaan toimistohenkilökuntaa kunkin läänioikeuden nykyisestä tilanteesta riippuen."

Oikeusministeriö tavoitteli hallinto-oikeuksien henkilöstömäärän lisäämistä viidellä tuomarilla viiden vuoden määräajaksi vuoden 2004 talousarvion laatimisen yhteydessä. Valtiovarainministeriö tuki vain kahta määräaikaista tuomarin virkaa vuodeksi 2004. Valtion talousarviossa vuodelle 2004 kuitenkin todetaan, että tuomioistuinten henkilöstörakennetta kehitetään vastaamaan nykyisten oikeudenkäyntimenettelyjen vaatimuksia.

Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdotti mietinnössään Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa (Työryhmämietintö 2004:1) kahden uuden tuomarinviran (T11–T13) perustamista vuosiksi 2005–07. Hallitus on iltakoulussa 10.3.2004 päättänyt työryhmän ehdotusten toteuttamisesta tällä vaalikaudella. Päätökseen kuitenkin sisältyi ehto, jonka mukaan virkojen lisäämisen tulee tapahtua oikeusministeriön henkilöstökehityksen puitteis-

Muista toimintaedellytyksistä kuin henkilöstömääristä tärkeimmäksi uudistuksen yhteydessä tulivat toimitilakysymykset niissä hallinto-oikeuksissa, missä henkilöstön määrä kasvoi. Huomionarvoista on, että Kuopion hallinto-oikeus toimii vielä kahdessa eri paikassa Kuopion kaupungissa. Vaasan hallinto-oikeus toimii peräti kolmessa eri toimipaikassa Vaasassa. Nämä järjestelyt on selvästikin koettu toimintaa haaitaavaksi molemmissa hallinto-oikeuksissa. Vaasassa hallinto-oikeus pääsee syksyllä uuteen yhteen toimipaikkaan. Kuopiossa ei tässä toistaiseksi ole onnistuttu.

Kalustoresursseja, atk-laitteistoja ja koulutusresursseja on hallinto-oikeuksiin suunnattu siten, etteivät tuomioistuimet ole esittäneet kritiikkiä niiden määrästä.

Henkilöstövoimavarojen kehittäminen

Oikeusministeriön julkaisema Oikeuspolitiikan strategia sisältää vastuualueen tärkeimmät linjat vuoteen 2012. Oikeusministeriö pyrkii siihen, että henkilöstöpolitiikka ja henkilöstöjohtaminen tukevat täysipainoisesti oikeuspolitiikan strategisia tavoitteita. Strategiassa arvioidaan yhtäältä kilpailun työvoimasta kiristyvän, mutta toisaalta henkilöstön vaihtuvuuden luovan mahdollisuuksia rakenteellisille muutoksille ja resurssien joustavalle uudelleen kohdentamiselle. Hallinnonalalle laadittavan henkilöstöpolitiikan lähivuosien keskeisimmät haasteet ovat henkilöstön osaamisvaatimuksien kasvu ja henkilöstön ikääntyminen. Tämä edellyttää koko hallinnonalalle suunnitelmallista ja pitkäjänteistä henkilöstö- ja rekrytointipolitiikkaa.

Tuomariksi kouluttautumista on pohdittu tuomarikoulutustoimikunnassa (KM 2000:5), tuomarikoulutustyöryhmässä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:6) ja viimeksi oikeusministeriön sisäisessä työryhmässä, jonka määräaika päättyi tammikuun 2004 lopussa. Tuomarikoulutustyöryhmä otti kantaa myös henkilöstörakenteen kehittämiseen ja katsoi, että hallinto-oikeuksissakin tulisi pyrkiä tuomaripainotteisempaan suuntaan muuttamalla esittelijöiden virkoja tuomarin viroiksi.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3, s. 345–346) esittää kannanottonaan, että esittelijäjärjestelmästä tulisi luopua mm. hallinto-oikeuksissa. Tuomareiden lisäksi olisi avustavia lakimiehiä, joita olisi kuitenkin vähemmän kuin nykyisiä esittelijöitä. Tuomari vastaisi asian valmistelusta, prosessinjohtoi-

mista ja päätösluonnoksen laatimisesta sekä kirjallisessa prosessissa asian selostamisesta kollegiolle. Avustavat lakimiehet avustaisivat häntä työskentelyn ja päätöksenteon eri vaiheissa, mutta he eivät osallistuisi päätöksentekoon samalla tavalla kuin nykyiset esittelijät. Osa avustavien lakimiesten viroista olisi vakinaisia ja osa määräaikaista.

Monet hallinto-oikeudet, hallinto-oikeuksien henkilöstö ja Hallinto-oikeustuomarit ry ovat eri yhteyksissä esittäneet, että hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta kehitettäisiin tuomaripainotteisempaan suuntaan. Tämä olisi sekä tuomareiden että esittelijöiden aseman ja tehtävien kannalta tärkeää. Tästä syntyisi myös resurssiasiaa, kun kollegiaalisessa tuomioistuimessa kokoonpano osassa ratkaisuja vähenisi yhdellä henkilöllä.

Oikeusministeriö asetti 30.1.2004 työryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä. Työryhmä jätti mietintönsä ministeriölle 31.5.2004. Se ehdotti tuomarien ja kansliahenkilöstön virkojen lisäämistä ja esittelijöiden virkojen vähentämistä. Työryhmämietinnön mukaan esittelijämäärän suhde jäsenmäärään voisi pidemmällä aikavälillä – 10 vuoden kuluttua – olla 0,5 esittelijää yhtä tuomarinvirkaa kohti. Hallintotuomioistuinten lausunnot ehdotuksesta on pyydetty syyskuun 2004 puoliväliin mennessä.

Asiantuntijat lisävoimavarana

Hallinto-oikeudet voivat saada asiantuntijatietoa paitsi asianosaisten kautta myös itse sitä aktiivisesti hankkien. Tämä voi tapahtua lähinnä kolmella tavalla.

Vaasan hallinto-oikeudessa on vakinaisessa virassa teknillisen tai luonnontieteellisen koulutuksen saaneita hallinto-oikeustuomareita. He käsittelevät hallinto-oikeudessa vesi- ja ympäristöasioita.

Tavallisimmin tarvittava ei-juridinen asiantuntijatieto hankitaan pyytämällä lausuntoja asiantuntijaviranomaisilta. Viranomaisahot antavat tavallisesti lausuntonsa tuomioistuimelle veloituksetta. Mikäli asiantuntijatietoa hankitaan yksityiseltä asiantuntijalta, tämä ei ole velvollinen antamaan asiantuntijatietoa ilman korvausta. Hallinto-oikeudet eivät juuri hanki tällaisia yksityisen asiantuntijan lausuntoja omasta aloitteestaan.

Kolmas tapa hankkia asiantuntijatietoa on saada sitä tietyissä asioissa tuomioistuimen ko-

koonpanoon kuuluvalta sivutoimiselta asiantuntijajäseneltä. Eräitä terveydenhoito- tai sosiaaliasioita varten kaikissa hallinto-oikeuksissa on tällaisia asiantuntijajäseniä. Nämä liittyvät tilanteisiin, missä hallinnollisin päätöksiin on puututtu yksilön fyysiseen itsemääräämisoikeuteen. Tärkeimmät näistä ovat terveydenhoito- tai sosiaalipalvelujen antaminen vastoin asianosaisen tahtoa mielenterveyslain tai kehitysvammaisten erityishuollon lain nojalla. Kaksi muuta asiaryhmää liittyvät päihdehuoltolain tai tartuntatautilain soveltamiseen. Käytännössä viimeksi mainittuja asioita ei kuitenkaan ole ollut.

Kun asiantuntijajäsenjärjestelmä ylipäättensä luotiin alempiin hallintotuomioistuimiin läänioikeuksien aikakaudella, harkittiin tuolloin sen ulottamista ainakin kunnallisasioihin. Tästä kuitenkin luovuttiin.

Asiantuntijajärjestelmä näissä asioissa on toiminut ilmeisen hyvin. Oikeusministeriöllä ei

ole tiedossa syytä juuri näiden asiaryhmien osalta järjestelmän muuttamiseen.

Asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa

Kuten edellä on jo todettu, on asioiden ratkaisemisen kesto eräs tärkeimpiä hallinto-oikeuksien toiminnan mittareita. Tämän johdosta on vielä syytä erikseen paneutua asioiden käsittelyaikojen kehitykseen hallinto-oikeuksissa.

Ministeriön mukaan käsittelyajat ovat pidentyneet kaikissa asiaryhmissä. Hallinto-oikeuksissa on lisäksi jouduttu ratkaisutoiminnassa painottamaan eri tavalla eri asiaryhmiä. Käsittelyajat ovat muodostuneet hyvin erilaisiksi. Veroasioissa ratkaisua joudutaan odottamaan kauimmin eli keskimäärin vuoden ja kaksi kuukautta. Sosiaaliasioissa muutoksenhakija saa päätöksen keskimäärin noin puolessa vuodessa. Pääasiaryhmien sisällä lienee vielä selviä eroja.

Eri asiaryhmien käsittelyaikojen muutokset kaikissa hallinto-oikeuksissa v. 1999–2003

Asiaryhmä	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003
	kuukautta keskimäärin					%
Veroasiat	8,2	8,9	10,2	10,6	14,3	74,4
Kunnallisasiat	7,7	7,8	10,1	10,1	10,7	38,9
Rakennus- ja ympäristöasiat	7,1	8,2	9,7	10,3	10,8	52,1
Vesiasiat	5,4	3,7	7,6	7,8	9,3	72,2
Sosiaaliasiat	4,1	4,8	5,5	5,4	5,6	36,6
Ulkomaalaisasiat	–	–	5,7	7,3	7,3	–
Muut asiat	5,0	5,6	8,0	7,3	7,3	46,0
Kaikki asiat	6,0	6,5	8,0	8,0	9,4	56,7

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Eri hallinto-oikeuksien välillä on käsittelyajoissa huomattavia eroja. Vaasan hallinto-oikeudessa kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut vuosia suhteellisen vakaasti

hieman yli puoli vuotta. Kouvolan hallinto-oikeudessa parina viime vuonna se on ollut jo lähes vuoden pituinen.

Keskimääräisen käsittelyajan muutos hallinto-oikeuksittain v. 1999–2003, kaikki asiaryhmät

Hallinto-oikeus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003
	kuukautta					%
Helsinki	6,8	7,2	8,8	8,3	10,3	51
Hämeenlinna	6,3	7,2	8,3	7,4	8,7	38
Kouvola	7,8	6,5	9,2	11,0	11,6	49
Kuopio	4,6	6,2	9,0	9,8	10,3	124
Oulu	4,5	5,4	6,4	7,6	8,1	80
Rovaniemi	3,9	5,1	5,3	5,9	7,1	82
Turku	5,2	5,4	5,9	7,0	8,4	62
Vaasa	6,5	5,4	6,6	6,1	7,0	8

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Tarkasteltaessa eräiden keskeisten asiaryhmien osalta käsittelyaikoja hallinto-oikeuksittain havaitaan, että Kuopion hallinto-oikeudessa muutos vuodesta 1999 on ollut kaikkein suurin ja Vaasan hallinto-oikeudessa kaikkien pienin. Myös vireillä olevien asioiden määrissä on huomattavia hallinto-oikeuskohtaisia eroja.

Eräiden asiaryhmien keskimääräinen käsittelyaika v. 2003 hallinto-oikeuksittain sekä käsittelyajan muutos vuoteen 1999 verrattuna

Hallinto-oikeus	Veroasiat		Kunnallisasiat		Rakennus- ja ympäristöasiat		Sosiaaliasiat	
	kk	Muutos 1999–2003 %	kk	Muutos 1999–2003 %	kk	Muutos 1999–2003 %	kk	Muutos 1999–2003 %
Helsinki	16,0	76	10,3	4	11,3	49	5,7	7
Hämeenlinna	13,8	89	8,8	13	10,7	30	5,0	0
Kouvola	17,3	116	11,2	– 1	13,0	49	8,9	41
Kuopio	19,4	131	15,5	125	16,4	198	5,8	123
Oulu	14,3	104	10,3	69	8,1	69	5,4	93
Rovaniemi	9,7	131	8,6	95	7,5	92	4,6	48
Turku	10,5	78	9,0	50	11,1	71	5,5	34
Vaasa	8,5	– 11	10,8	21	8,2	– 18	3,6	12

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Vireillä olevien asioiden määrä hallinto-oikeuksissa v. 1999–2003

Hallinto-oikeus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003, %
Helsinki	4 309	4 750	5 318	6 033	6 021	39,7
Hämeenlinna	1 459	1 596	1 874	1 851	1 882	28,9
Kouvola	542	838	1 242	1 518	1 404	159,0
Kuopio	1 126	1 662	1 659	1 878	1 900	68,7
Oulu	497	595	777	853	803	61,6
Rovaniemi	245	245	300	416	338	37,9
Turku	839	967	1 307	1 602	1 309	56,0
Vaasa	706	787	953	1 051	1 127	59,6

Lähde: Oikeusministeriö 2004.

Ministeriö huomauttaa kuitenkin, että hallinto-oikeuksissa käsitellään kovin erilaisia asioita. Esimerkiksi kaava-asioissa saattaa olla lukuisia asianosaisia, jolloin oikeudenkäynti asianosaisten kuulemisineen ja muine vaiheineen kestää useita kuukausia. Useimmissa asioissa kuitenkin on vain yksi asianosainen, ja asia voidaan ratkaista nopeammin, nopeimmillaan voi olla kysymys vain päivistä.

Oikeusministeriön mielestä on kuitenkin selvää, että ratkaisujen viipyminen vaarantaa oikeusturvan saatavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on antanut ratkaisuja kohtuullisesta käsittelyajasta yksittäisissä asioissa. Niistä ei kuitenkaan tähän mennessä voida sinänsä vetää johtopäätöstä, mikä olisi kohtuullinen hallinto-oikeusasioiden käsittelyaika.

Hallintolainkäytössä tuomioistuinten työ määrään vaikuttaa tärkeimpänä tekijänä muutoksenhakuoikeuden laajuus. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että asianosaisilla on oikeus saada riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen ratkaisu hallinnossa asioihin, jotka koskevat oikeutta tai velvollisuutta. Tätä edellyttävät perustuslaki ja kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut.

Yleinen yhteiskunnallinen kehitys on johtanut siihen, että mitä erilaisimpiin hallinnossa tehtäviin päätöksiin voi hakea muutosta hallintotuomioistuinten kautta. Kun eri ministeriöissä valmistellaan uutta lainsäädäntöä ja siinä yhteydessä otetaan, sinänsä perustellusti, huomioon myös muutoksenhaku, ei useinkaan riittävästi arvioida tuomioistuinten mahdollisuuksia selviytyä samalla niille annettavista uusista tehtävistä. Eräissä hallinnon sisäisissä menettelyissä on luotu järjestelmiä, joissa itseoikaisujärjestelmien avulla ehkäistään tarvetta saattaa asiaa tuomioistuin käsittelyyn. Niistä on saatu hyviä kokemuksia mm. verotuksessa. Tällaista kehitystä on ministeriön mielestä syytä jatkossakin edistää.

Asioiden käsittelyn priorisointiin hallinto-oikeuksissa vaikuttaa myös se, että lainsäätäjä on määrännyt tiettyjen asioiden käsittelyn kiireelliseksi. Tällaisia säännöksiä, jotka koskevat hallinto-oikeuksia, on ainakin vaalilaissa, ulkomaalaislaissa, lastensuojelulaissa, mielenterveyslaissa, vesilaissa, laissa kunnallisista viranhaltijoista, maankäyttö- ja rakennuslaissa, oikeusapulaissa, passilaissa, laissa kehitysvammaisen erityishuollost, eläinsuojelulaissa, laissa eläinten lääkitsemisestä, tartuntatautilaissa, laissa taiteen perusopetuksesta, tonnistoverolaissa sekä useissa

verotusta koskevissa laeissa, missä on ennakkoratkaisumahdollisuus kuten ennakkoperintälaisissa, varainsiirtolaissa, autoverolaissa, arvonlisäverolaissa, valmisteverolaissa, kiinteistöverolaissa, arpajaisverolaissa, laissa korkotulon lähdeverosta ja laissa rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta.

Eri substanssilakeja säädettäessä ei oikeusministeriön mielestä aina ole punnittu, miten paljon ja minkälaisia asioita hallinto-oikeuksissa ylipäätensä on käsiteltävänä. Vaikka sinänsä on perusteltua, että kaikissa mainituissa laeissa jo sinänsä tuomioistuimen ratkaisun viipyminen voi aiheuttaa oikeudenmenetyksiä, voidaan ministeriön mielestä perustellusti arvioida, että hallinto-oikeuksissa käsitellään paljon muitakin asioita, joissa on samanlainen tilanne. Näitä on erityisesti sosiaaliasioissa kuten toimeentulotukiasioissa, vammaispalveluasioissa jne.

Oikeusministeriö asetti marraskuussa 2003 työryhmän laatimaan toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Toimeksiannon lähtökohtana oli hallitusohjelman maininta, jonka mukaan oikeussuojajärjestelmän toimivuutta maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksin ja muin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin. Työryhmä luovutti oikeusministeriölle 30.1.2004 mietintönsä (Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa, oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004/1).

Työryhmä ensinnäkin linjasi hyväksyttäväksi katsottavan käsittelyajan näissä yhteiskunnallisesti tärkeiksi katsotuissa asioissa. Työryhmän mielestä ei yleensä ole kohtuullista, jos valituksen käsittely tällaisessa asiassa kestää hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa pidempään kuin vuoden valituksen vireille tulosta. Eräissä tapauksissa kohtuullinen käsittelyaika on vuotta lyhyempi, sillä asian laatu vaikuttaa käsittelyajan kohtuullisuuteen.

Työryhmän mielestä valitusten käsittelyä ei voida nopeuttaa yksittäisellä toimenpiteellä, vaan tarvitaan useita erilaisia kehittämistoimia.

Työryhmä ehdottaa, että tällä vaalikaudella toutetaan seuraavat toimenpiteet:

1. Menettelyä kehitetään kaavoitusasioissa.
2. Suunnittelua ja menettelyä kehitetään liikenkehankkeissa.
3. Hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä parannetaan.
 - Virkarakennetta kehitetään tuomaripainotukseen suuntaan.
 - Ratkaisukokoonpanoa kevennetään sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä, joissa se ei vaaranna oikeusturvaa.
 - Erityisasiantuntemusta parannetaan.
 - Henkilöresursseja vahvistetaan.
4. Työmenetelmiä kehitetään.
5. Valituslupajärjestelmää tarkistetaan.
6. Järjestelmän toimivuuden seuranta kehitetään.

Työryhmä ei päätenyt ehdottamaan mitään säännöstasolla olevaa uudistusta yhteiskunnallisesti merkittävien kehittämishankkeiden käsittelyn priorisoimiseksi. Maankäyttö ja rakennuslain 188 §:n 2 momentissa on säännös, minkä mukaan asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Kun on seurattu hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja, on havaittu, että hallinto-oikeudet yleisesti ratkaisevat juuri tällaiset valitukset muita kaavavalituksia nopeammin. Hallinto-oikeudet ovat muutoinkin pyrkineet viime aikoina keskittämään voimavarojaan juuri vanhimpien kaavoitusasioiden ratkaisemiseen.

Ministeriö korostaa, että tuomioistuinten tapaan käsitellä sinne vireille tulleita asioita voidaan vaikuttaa laatimalla tuomioistuinmenettelyjä koskevia säännöksiä. Maassamme on kuitenkin tässä suhteessa suhteellisen uusi lainsäädäntö. Sen tarkistamiseksi on kuitenkin vireillä muutamia hankkeita. Ne on koottu oikeusministeriön julkaisuun Lausuntoja ja selvityksiä 2004:10, Hallintolainkäytön kehittämishankkeita.

Kehittämishankkeeseen liittyen eduskunnalle annettiin 11.6.2004 hallituksen esitys (HE 112/2004 vp) eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi. Tämän esityksen keskeinen tavoite on yleisten hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen ja asioiden käsittelyn nopeuttaminen hallintotuomioistuimissa.

Esityksessä ehdotetaan useisiin lakeihin säännöstä, jolla valitukset ohjataan hallintoviranomaisen päätöksestä korkeimman hallinto-

oikeuden asemesta ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen. Tämä vastaa hallintolainkäytön järjestelmän nykyistä linjaa. Se vastaa myös eduskunnan hallintolainkäyttölain hyväksymisen yhteydessä antamaa lausumaa (EV 75/1996 vp).

Hallintolainkäyttölakiin ehdotetaan lisättäväksi yleisäennös valituslupan myöntämisen perusteista. Tämä säännös ei laajentaisi valituslupajärjestelmän käyttöalaa. Lisäksi ehdotetaan kuitenkin valituslupajärjestelmän laajentamista muutamii sellaisiin asiaryhmiin, joissa valitukset ovat pääosin oikeudellisesti yksinkertaisia ja keskenään samankaltaisia sekä taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä.

Asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ehdotetaan, että erikseen ei saisi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Myös aloittamisoikeutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin ja aloittamisoikeutta koskevan päätöksen tekemiselle asetettaisiin määräaika.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan tehostamiseksi ehdotetaan muutoksia niiden ratkaisukokoonpanoihin eräissä menettelykysymyksissä sekä asioissa, joissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi asiantuntijajäsen.

Oikeusministeriö asetti 18.2.2004 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, voidaanko hallinto-oikeuksissa siirtyä yhden tuomarin kokoonpanoihin tai muihin nykyistä keveämpiin kokoonpanoihin. Työryhmän tulee saada työnsä valmiiksi 31.10.2004 mennessä.

Hallinto-oikeuksien sisäiset työskentelymenetelmät ovat tuomioistuinten itsensä tarkasteltavina, ja niistä saattaa löytyä keinoja käsittelyruuhkien purkamiseksi.

Ajatteltavissa olevat tilapäiset keinot käsittelyruuhkien purkamiseksi ja käsittelyaikojen nopeuttamiseksi saattaisivat ministeriön mielestä olla määräaikaiset ratkaisukokoonpanojen keventämiset tai asioiden siirtäminen toisiin hallinto-oikeuksiin. Ne saattaisivat tulla kysymykseen, mikäli pysyviä ratkaisuja ei saada aikaan. Tällaisia keinoja on kuitenkin jo aiemminkin kokeiltu, eikä niiden vaikutus ole ministeriön mielestä ollut toivottava.

Määräaikaisten tuomarien palkkaaminen lie-nee tehokkain keino nykyisten käsittelyruuhkien purkamiseksi. Siihen ei kuitenkaan oikeusministeriölle osoitetussa henkilöstökehityksessä juurikaan ole mahdollisuuksia.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Hallintolainkäyttölaki ja hallinto-oikeusuudistus ovat nostaneet hallintolainkäytön yleisten tuomioistuinten toiminnan rinnalle tukemaan kansalaisten perustuslaillista oikeusturvaa. Tämän oikeusturvakeinon toimivuuden käytännön mittareita ovat hallinto-oikeuksien päätösten oikeellisuus ja päätöksenteon nopeus. Oikeusministeriön tulosohejaus hallinto-oikeuksiin on saadun selvityksen mukaan keskittynyt pitkälti määrällisiin tavoitteisiin. Laadullisia tavoitteita koskeva työ on käynnistymässä, ja siinä joudutaan tarkastelemaan myös korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ja tehtäviä hallintolainkäytön laadun kehittäjänä. Valtiontilintarkastajat kiirehtivät tätä laadullisten tavoitteiden kehittämistä.

Jutun osapuolilla on oikeus odottaa prosessilta lakiin perustuvaa oikeaa lopputulosta ja ennen kaikkea selkeitä kattavia perusteluja päätösten tueksi. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan hyvin laaditut perustelut hallinto-oikeuksien päätöksissä voivat myös vaikuttaa merkittävästi muutoksenhakulaatutteen ja siten nopeuttaa lopullisten lainvoimaisten ratkaisujen aikaansaamista.

Laadullisena tekijänä voidaan myös pitää hallinto-oikeuksien alttiutta järjestää suullisia kuulemisia ja prosessin johdollista otetta yleensä. Tällä voi olla hyvin suuri merkitys asianosaisille oman asiansa eteenpäin viemisessä. Eri hallinto-oikeuksien toiminnassa on selkeitä eroavuuksia näissä asioissa. Valtiontilintarkastajat painottavat, että hallinto-oikeuksien toiminnan itsenäisyys ei toki saa tarkoittaa sitä, että hyväksyttäisiin hallintolainkäytön osapuolten erilainen kohtelu maan eri hallinto-oikeuksissa.

Eräissä hallinto-oikeuksissa on vuoden 1999 hallinto-oikeusuudistuksesta lähtien vallinnut asiaruuhka. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Kuopion hallinto-oikeus, johon valtiontilintarkastajat suorittivat valvontakäynnin syksyllä 2003. Tähän hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden käsittelyajat ovat huolestuttavasti pidentyneet, esim. rakennus- ja ympäristöasioissa 198 % ja veroasioissa 131 % v. 1999–2003. Samanlaisia, joskin osin lievempää käsittelyaikojen pidentymistä on havaittu kaikissa hallinto-oikeuksissa. Kun oikeusministeriö on ilmoittanut asioiden käsittelyajan yhdeksi keskeiseksi hallinto-oikeuksien toiminnan mittariksi, tulisi tähän käsittelyaikojen selvään pidentymiseen kiinnittää ministeriön taholta vakavaa huomiota. Tässä yhteydessä olisi valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan myös selvítettävä hallinto-oikeuksien sisäisten työmenetelmien ja työnjaon mahdolliset vaikutukset asioiden käsittelyaikoihin.

Valtiontilintarkastajat kiinnittivät kertomuksessaan vuodelta 2002 huomiota tieliikennehankkeiden viivästymiseen valitus-

ten johdosta ja tämän kertomuksen maankäyttö- ja rakennuslakia ja alueellisten ympäristökeskusten ohjausta koskevassa osassa kaavapäätösten muutoksenhaun nopeuttamiseen. Yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden käsittelyn osalta asiaa on vastikään selvítetty ja päädytty useisiin erilaisiin kehittämistoiimiin, joista ainoastaan osa liittyy hallinto-oikeuksien toimintaan. Valtiontilintarkastajat pitävät esítettyjä kehittämistoiimia oikeasuuntaisina ja kehottavat oikeusministeriötä aktiivisesti edistämään ja seuraamaan kehittämistoiimien täytäntöönpanoa ja niiden vaikuttavuutta.

Oikeusministeriön hankkeet tuomioistuinten henkilöstön kehittämiseksi tuomaripainotteisempaan suuntaan ja selvítetyt hallinto-oikeuden kokoonpanojen uudistamisesta erityisesti yksinkertaisemmissa asioissa helpottanevat osaltaan tilannetta. Mikäli kaikilla em. toimilla ei kuitenkaan saada ruuhkia purettua ja nykyisiä käsittelyaikoja lyhennettyä, on vaarana, että kansalaisten yhdenvertaisuus hallintolainkäytössä kärsii ja koko järjestelmän keskeisenä tehtävänä oleva oikeusturvan takaaminen kyseenalaistuu.

Eräs syy hallintolainkäytön ruuhkautumiseen löytynee kuitenkin muualta kuin hallinto-oikeuksista. Uusien asiaryhmien siirto hallinto-oikeuksiin ja käsiteltävien asioiden monimutkautuminen ovat lisänneet hallinto-oikeuksien työpaineita. Substanssilainsäädäntöä muutettaessa on uudistettu myös muutoksenhakua koskevia säännöksiä ilman, että riittävästi olisi selvítetty muutoksen vaikutusta muutoksenhakuinstantssin toimintamahdollisuuksiin. Valtiontilintarkastajat korostavat, että jatkossa kun substanssilainsäädännössä ratkaistaan kysymystä muutoksenhakuoikeuden laajuudesta, on otettava huomioon myös muutoksenhakuinstantssien todelliset toimintamahdollisuudet. Vastaisuudessa olisi myös syytä harkita verotuksessa käytössä olevien itseoikaisuajärjestelmien soveltuvuutta laajemmin.

Lainsäädäntöön on sisällytetty huomattava määrä säännöksiä, jotka määrittelevät hallinto-oikeuksien työn kiireellisyyttä. Siitä huolimatta, että useimmat näistä varmastiakin ovat perusteltuja asioiden luonteen takia, olisi valtiontilintarkastajien mielestä syytä harkita näiden kiireellisyyssäännösten kokonaisvaikutuksen selvittämistä hallinto-oikeuksien työssä.

Valtiontilintarkastajat huomauttavat lisäksi, että lainsäädännön selkeys ja yksiselitteisyys sinänsä vähentää turhaa muutoksenhakua hallinto-oikeuksiin. Epäselvä ja tulkinnanvarainen lainsäädäntö siirtää käytännössä lainsäätäjälle kuuluvaa harkintavaltaa tuomioistuinlaitokselle. Tämän johdosta on tässäkin kohdin syytä painottaa lainvalmistelun kehittämistoiimien merkitystä.

Sakon muuntorangaistusjärjestelmä

Sakon muuntorangaistuksesta säädetään rikoslain 2 a luvussa (550/1999), joka tuli voimaan 1.10.1999. Säännökset uudistettiin osana koko sakkojärjestelmää koskevaa rikoslain uudistusta. Järjestelmän toimivuutta uudistuksen jälkeen ovat selvittäneet neuvotteleva virkamies Kirsti Kuivajärvi oikeusministeriöstä ja ylitarkastaja Kari Haavisto sosiaali- ja terveysministeriöstä. He luovuttivat ehdotuksensa oikeusministeriölle 15.5.2003 (OM, Lausuntoja ja selvityksiä 2003:11). Seuraavassa tarkastellaan selvitysmiesten raportin sekä oikeusministeriöstä ja Rikosseuraamusvirastosta saatujen tietojen perusteella sakon muuntojärjestelmän ongelmia ja kehittämistarpeita.

Sakon muuntorangaistuksen määrittäminen

Muuntojärjestelmän keskeisenä tavoitteena on toimia tehosteena sakon maksamiselle. Maksamista vältteleville ja maksukyvyttömille muuntorangaistus muodostaa sakon maksamiselle vaihtoehdoisen tavan suorittaa tuomittu sakkorangaistus. Vuonna 1991 voimaan tullut sakko-

uudistus laajensi tuomioistuimen oikeutta jättää sakko tai sen osa muuntamatta ja mahdollisti myös syyttäjälle oikeuden jättää vaatimatta muuntorangaistusta. Vuonna 2002 tuli myös voimaan uusi laki sakon täytäntöönpanosta (672/2002).

Sakkoa muunnettaessa kaksi päiväsakkoa vastaa yhden päivän vankeutta. Tämä muutosuhde on ollut käytössä vuodesta 1987 lähtien. Sitä ei tarkistettu myöskään silloin, kun päiväsakon alin rahamäärä kaksinkertaistui vuoden 1999 sakkouudistuksen yhteydessä. Uhkasakkojen osalta 20 €:n rahamäärä vastaa yhden päivän vankeutta.

Sakkovankien yleisin rikos on näpistys, johon heistä oli syylistynyt 37 % v. 2002. Seuraavaksi yleisimmät rikokset olivat huumorikos (13 %) ja kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta (9 %).

Seuraavasta taulukosta ilmenevät kaikkien sakkorangaistusten, maksamatta jääneiden sakko-rangaistusten, muuntorangaistusvaatimusten ja suoritettujen muuntorangaistusten määrät v. 2000–03 siltä osin kuin ne ovat saatavissa.

Sakot ja muuntorangaistukset v. 2000–03

	2000	2001	2002	2003
	€			
Kaikki määrätty sakot	233 670	275 396	227 595	–
Muunnettavaksi vaaditut	–	22 500	22 596	–
Tuomitut muuntorangaistukset	17 585	19 654	19 804	19 095
Suoritettut muuntorangaistukset	2 093	2 552	3 036	3 320

Lähde: Oikeusministeriö.

Luvuista nähdään ensinnäkin se, että kaikista määrättyistä sakoista vain n. 10 % vaaditaan muunnettavaksi. Näistäkin vain osa muunnetaan vankeudeksi. Muunnetuistakin sakoista alle 20 % suoritetaan loppujen lopuksi vankeutena. Kaikkia vuosittain määrättyjä sakkoja kohden vankeutena suoritettujen sakkojen osuus on alle 1,5 %.

Rikosseuraamusviraston mukaan v. 2003 suoritettiin pelkästään sakon muuntorangaistusta 2 059 tapauksessa. Muuta vankeusrangaistusta varten vankilaan tulleet suorittivat loppuun 1 261 sakon muuntorangaistusta.

Sakkovankien lukumäärä on selvitysmiesten raportin mukaan viime vuosina lisääntynyt. Keskimäärin päivittäin sakkovankeja oli 96 v. 1998 mutta v. 2002 jo 190. Ajoittain heitä oli

vuoden 2002 aikana yli 200 ja huhtikuun 1. päivänä 2003 sakkovankien määrä oli 217. Sakkovankien vankilauusiminen on erittäin yleistä, mistä voidaan selvitysmiesten mielestä päätellä, että vankeudella ei ole heidän kohdallaan ennalta estävää vaikutusta. Sakon muuntorangaistusta tulee uudelleen suorittamaan 70 % sakkovangeista.

Muuntorangaistukset ovat keskimäärin pidentyneet 15 vuoden aikana. Selvitysmiesten tekemän vertailun mukaan muuntorangaistusten keskimääräinen pituus vuoden 1988 poikkileikkausaineistossa oli 40 päivää, kun se vuoden 2003 poikkileikkausaineistossa oli 73 päivää. Oikeusministeriön mukaan pidemmät muuntorangaistukset ovat kuitenkin yliedustettuja poikkileikkausaineistossa. Ministeriö huomauttaakin,

että v. 2003 lähes kolmannes sakon muuntoran-gaistuksista oli enintään 10 päivän pituisia.

Sakon muuntorangaistusta suorittavien si-joitteluperusteet vankiloihin ovat samanlaiset kuin vankeusvankien. Määräviä tekijöitä ovat tuomitun kotipaikka ja rangaistuksen pituus. Avo-laitossijoittelussa sakkovankeja koskevat samat kriteerit kuin muitakin vankeja. Avolai-tokseen sijoituksen edellytyksiä ovat tuomitun luotettavuus, terveydentila sekä halu ja kyky sitoutua päihitteettömyyteen. Alle 30 päivän ran-gaistusta suorittavia ei pääsääntöisesti määrätä avolaitokseen. Etelä-Suomen alueen vankiloihin sakkovangeista oli 1.4.2003 sijoitettu 145 eli 67 %. Eniten sakkovankeja oli Vantaan, Jokelan ja Hämeenlinnan vankiloissa.

Esimerkiksi Vantaan uudessa, v. 2002 toi-mintansa aloittaneessa tutkintavankilassa sakko-vangit muodostavat merkittävän osan vangeista. Vankilaan saapuu vuosittain enemmän sakko-vankeja kuin tutkintavankeja, mutta lyhyiden tuomioiden johdosta sakkovankien päivittäinen määrä on vaihdellut, ollen korkeimmillaan 68 v. 2003. Vankilassa on vahvistettuja vankipaikkoja 158, mutta keskivankiluku v. 2003 oli hieman yli 200. Ulosottojärjestelmiin liittyvien ongelmien johdosta sakkovankien määrä väheni kesällä 2004 tilapäisesti jopa kymmeneen vankiin, mikä laski kokonaisvankimäärää lähemmäs virallista vankipaikkamäärää.

Sakkovankien kohdalla ei yleensä tarvita sul-jetun vankilan turvallisuustasoa, mutta nykyisin on olemassa vain yksi nimenomaan sakkovan-geille tarkoitettu vankilaosasto, joka toimii Joke-lan vankilan yhteydessä. Osasto perustettiin keväällä 2003 suljetuksi sakkovankiosastoksi, joka sijaitsee vankilan muurien ulkopuolella. Osasto on aidattu piikkilangoin varustetulla verkkoaidalla.

Sakkovankien ikäjakauma on sama kuin muidenkin vankien. Suurin ryhmä on 20–29-vuotiaat, ja vanhempiin ikäryhmiin mentäessä vankien määrä pienenee. Lähes kaikki sakko-vangit ovat miehiä.

Ansiotuloja sakkovangeista oli ollut n. 10 %:lla ennen vankilaan joutumista. Sakkovankien koulutustaso on matala. Tulojen vähyys on sakkovankisuuden pääselitys. Pähdeongelmat taas pitkälti selittävät sen, ettei vähäisiäkään tuloja välttämättä käytetä sakkojen maksami-seen.

Sakkovangit ovat syrjäytyneitä ja monion-gelmaisia, ja heidän tilannettaan kuvaa yleinen

huono-osaisuus. Useimmat sakkovangit ovat fyysisesti ja psyykkisesti huonokuntoisia, ja heil-lä on takanaan jo vuosia jatkunutta alkoholin, huumeiden tai sekakäyttöä, työttömyyttä ja asunnottomuutta. Useampi kuin kaksi kolmesta sakon muuntorangaistuksen suorittajasta on Rikosseuraamusvirastossa tehdyssä selvityksessä arvioitu päihteiden suurkuluttajiksi ja puolet erityisen vaikeasti päihteistä riippuvaisiksi. Van-kilassa nämä sakkovangit tarvitsevat runsaasti terveydenhuoltopalveluita.

Kaikissa Pohjoismaissa on käytössä jonkin-lainen sakon muuntorangaistus. Ruotsissa sakon maksamatta jättäminen on rikos, josta voidaan tuomita vankeuteen. Siellä ulosottojärjestelmä luopuu kuitenkin sakkojen perimisestä maksu-kyvyttömiltä, minkä seurauksena muuntoran-gaistuksia vastaavia rangaistuksia pannaan täy-täntöön vain muutamia vuosittain. Norjassa sakkovankien määrään vaikuttaa se, että vanki-loihin jonotetaan, eivätkä sakkovangit ole jonos-sa etusijalla. Tästä huolimatta Norjassa oli v. 2001 päivittäin keskimäärin 47 sakkovankia. Tanskassa vastaava luku oli 49, kun se Suomes-sa oli 149. Islannissa muuntorangaistusta suori-tavia vankeja on koko vankilukuunkin nähden vähän, koska siellä muuntorangaistus voidaan suorittaa yhdyskuntapalveluna muuntorangais-tusten vähäisen kokonaismäärän ansiosta.

Muuntorangaistukseen liittyvät ongelmat

Muuntorangaistuksen periaatteellisena ongel-mana on, että tuomitut joutuvat vankeuteen teoista, jotka on laissa ja tuomioistuimessa alun-perin katsottu niin lieviksi, että ne ovat sakolla sovitettavia. Muuntorangaistuksen määräämisen myötä menetetään myös ne edut, jotka varalli-suuteen kohdistuvalla rangaistuksella on vapaus-rangaistukseen verrattuna. Valtiontalouden kannalta muuntorangaistuksen keskeinen on-gelma on sen kalleus.

Muuntorangaistuksen ongelmat ovat oike-usministeriön mielestä hyvin tiedossa, mikä näkyy kahdella tapaa muuntorangaistusta kos-kevassa lainsäädännössä. Ensinnäkin koko pro-sessi sakon määräämisestä muuntorangaistuksen täytäntöönpanoon tarjoaa pitkän ajan kuluessa monta toistaan seuraavaa vaihetta, joissa sakon maksamisvelvollisuudesta muistutetaan ja mak-saminen on mahdollista. Sakko voidaan maksaa vielä viiden saapumispäivää seuraavan vankila-päivänkin aikana.

Toiseksi muuntorangaistuksen ongelmia on yritetty välttää sillä, että maksamattomiakin sakkoja voidaan jättää muuntamatta. Syyttäjä voi eri perusteilla olla vaatimatta muuntorangaistuksen määräämistä maksamattomuudesta huolimatta. Tuomioistuimella on tätä laajemmat valtuudet olla määräämättä muuntorangaistusta.

Maksamattomien sakkojen määrää lisäsi vuoden 1999 lokakuussa voimaan tullut sakko-uudistus. Uudistuksella päiväsakon pienin rahamäärä kaksinkertaistettiin 20 mk:sta 40 mk:aan. Euron käyttöönoton yhteydessä vähimmäismäärää laskettiin kuitenkin 6 €:oon.

Päiväsakon vähimmäismäärän korotuksen odotettiin lisävän muuntorangaistusten määrää ja vaikutusten näkyvän vasta vähitellen, koska sakon antamisesta kuluu normaalisti noin kaksi vuotta ennen kuin muuntorangaistus pannaan täytäntöön. Näin ollen vuoden 1999 sakko-uudistus on alkanut vaikuttaa muuntorangaistusten määrään vasta vuoden 2001 loppupuolelta alkaen.

Sakkouudistuksen yhteydessä uskottiin, että syyttäjille annettava mahdollisuus jättää vaatimatta muuntorangaistusta vähentäisi sakkovankien määrää. Tämä olisi tasannut vähimmäispäiväsakon noston aiheuttamaa lisäystä muuntorangaistusten määrässä. Muuntorangaistuksen vaatimatta jättämistä koskeva säännös on kuitenkin ministeriön mukaan käytännössä jäänyt lähes soveltamatta.

Muuntorangaistusten järjestämistä pohtineiden selvitysmiesten mukaan järjestelmä ankkuroitui vähävaraisimpien sakotettujen kohdalla sakkouudistuksen johdosta. Tuomioistuimet ovat jättäneet sakkoja muuntamatta lähinnä vain tapauksissa, joissa sakkoon johtanut rikos on tehty alle 18-vuotiaana tai päiväsakkomäärä on ollut alle 8 päiväsakkoa. Muuntomenettelyyn päädytään käytännössä vain yhteiskuntamme syrjäytyneimpien ja köyhimpien henkilöiden osalta.

Nykyisten muuntamatta jättämistä koskevien sääntöjen soveltamisen esteenä on selvitysmiesten mielestä syytettyjä koskevien tietojen puute. Mistään sakotetun henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvistä tekijöistä, rikoksesta hänelle aiheutuneista seurauksista tai sosiaali- ja terveydenhuollon toimista ei välity syyttäjälle eikä tuomioistuimille tietoa, mikäli sakotettu ei itse sitä toimita. Suurin ongelma on selvitysmiesten mielestä se, että ulosottomiehen tiedot eivät päädy syyttäjälle tai tuomioistuimeen. Kun sakotetut

pääsääntöisesti jättävät saapumatta muunto-oikeudenkäyntiin, on tilanne johtanut käytännöllisesti katsoen automaattiseen sakon muuntomenettelyyn.

Sakon täytäntöönpanolainsäädäntöä uudistettaessa v. 2002 parannettiin mahdollisuuksia saada sakko perityksi ulosotossa ja näin välttyä muuntorangaistukselta. Uudistuksen yhteydessä poistettiin sakon ns. viimesijaisuus ulosotossa. Viimesijaisuus tarkoitti, että lain mukaan ulosotossa piti saada suoritus monille muille velkatypeille, ennen kuin perittyjä varoja voitiin kohdentaa maksamattomiin sakkoihin. Muutos oli ministeriön mielestä periaatteessa tärkeä. Sen vaikutuksista muuntorangaistusten määrään ei ole vielä tietoja, koska ne alkavat ilmetä vasta vähitellen vuoden 2004 aikana.

Ulosottomiesten mukaan lainmuutos vähentänee muuntorangaistusten määrää jonkin verran, mutta melko vähän. Muutos voi vaikuttaa vain niissä tapauksissa, joissa sakotetulla on jotain ulosmittattavaa tuloa tai varallisuutta ja myös muita, aiemmin sakkoon nähden etusijalla olleita velkoja.

Sakon muuntorangaistuksesta oikeusministeriön hallinnonalalle aiheutuvia kustannuksia on ministeriön mukaan selvitetty eri vaiheissa. Ensimmäisenä sakon maksamattomuuteen reagoi Oikeusrekisterikeskus, jolta muuntoasia siirtyy ulosottovirastolle. Varsinainen muuntoprosessi tuomioistuimissa maksaa kolmen pilottiviraston kuluista laaditun laskelman perusteella n. 600 000 € vuodessa. Sakon maksamatta jättänyt saattaa myös pahimmillaan olla kolme kertaa etsintäkuulutettuna, ennen kuin hänet saadaan vankilaan. Sakon maksamatta jättäneitä ei kuitenkaan erikseen etsitä, vaan he voivat jäädä kiinni muun poliisityön ohessa.

Vankiloissa päivittäisistä, keskimäärin 198 sakkovangista aiheutuneet muuttuvat kustannukset olivat v. 2003 yhteensä n. 1,4 milj. €. Laskelma perustuu keskimääräisiin vankipäivän muuttuviin kustannuksiin eli n. 19 €/vrk. Yhtä täytäntöön pantua muuntorangaistusta kohden vankeinhoidon muuttuvat kustannukset olivat n. 420 €.

Rikosseuraamusvirastosta saadun vankiloiden vankipäivän nettomenojen vertailutietojen mukaan esim. Vantaan vankilan nettomenot vankipäivää kohden olivat v. 2003 maan kaikista vankiloista toiseksi korkeimmat, eli 141,85 €. Hämeenlinnan vankilassa vastaavat menot olivat 137,53 € ja Jokelassa 103,42 €. Etelä-Suomen

alueella Helsingin vankilan nettomenot vankipäivää kohden olivat halvimmat, eli 78,95 €, kun Vantaan vankila oli kallein. Kaikki vankilat katavassa vertailussa Helsingin vankilan vankipäivän nettomenot olivat halvimmat ja Laukaan vankilan kalleimmat, eli 143,24 €.

Oikeushallinnon vuotuiset kustannukset sakon muuntorangaistuksesta ovat ministeriön mukaan ainakin 3,2 milj. €:n luokkaa. Tähän tulevat lisäksi poliisin kustannukset, joista käytettävien tietojen pohjalta on vaikea esittää euromääristä arviota. Muuntorangaistusjärjestelmä on siis joka tapauksessa ministeriön mukaan kallis.

Muuntorangaistuksen kehittämisvaihtoehdot

Muuntorangaistus saattaa estää ennalta ennen kaikkea sellaisten pysyväisluonteisesti varattomien ihmisten rikoksia, joiden elämäntapaan kuuluu pienten sakolla rangaistavien rikosten tekeminen. Tyypillinen esimerkki tästä on päihderiippuvaisten ja syrjäytyneiden henkilöiden jatkuva näpistely. Ilman muuntorangaistusta seuraamusjärjestelmä olisi oikeusministeriön mielestä tehoton näiden ihmisten käyttäytymisen ohjaajana. Tosin suurta merkitystä ei liene muuntorangaistuksen uhallakaan. Muilta osin sakon muuntorangaistuksella tuskin on merkittävää, itsenäisiä rikoksia ennalta ehkäisevää vaikutusta. Tällainen vaikutus perustuu oikeusministeriön mielestä koko rikosoikeusjärjestelmän tehokkaalle ja oikeudenmukaiseksi koetulle toiminnalle.

Muuntorangaistusta onkin ministeriön mukaan tarkasteltava koko rangaistusjärjestelmän toiminnan kannalta. Suomessa sakkorangaistuksesta on tietoisesti säädetty melko ankara, jotta se voi toimia ehdollisen ja joissakin tapauksissa jopa ehdottoman vankeusrangaistuksen todellisenä vaihtoehtona. Suomessa sakkotuomioiden osuus kaikista rangaistuksista on kansainvälisessä vertailussa huomattavan korkea. Jotta sakkoa jatkossakin käytettäisiin tarkoitettussa laajuudessa, sen tulee olla seuraamuksena uskottava. Muuntorangaistuksen määräämismahdollisuus on – tehokkaan perinnän ohella – tärkeä uskotavuuden vahvistaja. Tämä on yksi keskeinen syy sille, ettei muuntorangaistuksesta ole sen ilmeisistä ongelmista huolimatta haluttu luopua.

Vankimäärän nopea nousu on lisännyt tarvetta pohtia keinoja muuntorangaistuksen käytön edelleen rajoittamiseksi. Oikeusministeriön keväällä 2003 asettamat selvitysmiehet esittivät

pääehdotuksenaan, että maksamatta olevaa sakkoa ei muunneta vankeudeksi niissä tapauksissa, joissa sakotettu on ulosotossa todettu tosiasiallisesti varattomaksi eikä yleinen etu erityisesti vaadi muuntamista. Alle 18-vuotiaana tehdyistä rikoksista saatuja sakkoja ei muunnettaisi vankeudeksi. Ehdotuksen mukaan varattomuustapauksissa täytäntöönpanosta luovuttaisiin jo ennen haastamista oikeuteen ja tuomioistuinkäsittelyä. Päätöksen toimenpiteistä luopumisesta varattomuustapauksissa tekisi ulosotomies.

Tämän pääehdotuksensa lisäksi selvitysmiehet ehdottivat, että sakkovankien määrän vähentämiseksi päiväsakkojen muuntosuhde vankeuspäiviksi muutettaisiin siten, että kolme päiväsakkoa vastaisi yhtä päivää vankeutta. Uhkasakon muuntosuhdetta muutettaisiin siten, että 30 €:n rahamäärä vastaisi muunnettuna yhden päivän vankeutta. Muuntorangaistuksen vähimmäispituudeksi säädettäisiin 10 päivää ja enimmäispituudeksi 60 päivää ja usean muuntorangaistuksen täytäntöönpanon enimmäispituudeksi säädettäisiin 90 päivää. Uhkasakon muuntorangaistuksen enimmäispituus olisi 20 päivää.

Selvitysmiehet esittivät edelleen, että päihdeongelmaiset muuntorangaistukseen tuomitut voisivat suorittaa pääosan rangaistuksestaan päihdehuollon palveluissa. Tätäkin perusteltiin sakkovankien määrän vähentämisellä vankiloissa ja muuntorangaistuksen tarkoituksenmukaisemmalla järjestämisellä.

Selvitysmiehet totesivat, että heidän pääehdotuksensa tarjoaisi kokonaisratkaisun sakkovankien määrän vähentämiseksi. Ehdotuksen toteuduttua sakkovankien määrä maamme vankiloissa vähenisi pohjoismaiselle tasolle, todennäköisesti muutamaa kymmeneen. Kun valtaosa sakkovangeista selvitysmiesten mukaan on varattomia, tulisivat he muuntamatta jättämisen käyttöalan piiriin. Muunnettavaksi tulisivat ainoastaan sakot, joissa henkilö on niskoitellut tai pakoillut perintää esim. siirtämällä omaisuutensa perinnän ulottumattomiin.

Muuntosuhdetta koskevaa ehdotustaan selvitysmiehet perustelivat sillä, että muuntorangaistukset tuottavat nykysäännöksiin kohtuuttoman pitkiä vankeusrangaistuksia. Ottaen huomioon, että kyseessä on alun perin varallisuuteen kohdistuvaksi tarkoitettu rangaistus, tilannetta ei selvitysmiesten mielestä voida pitää hyväksyttävänä.

Lopuksi selvitysmiehet halusivat kiinnittää huomiota eräisiin seikkoihin, jotka koskivat sakkovankien rangaistusajan käytännön järjestelyjä vankiloissa. Sakkovankien kohdalla ei useimmiten tarvita selvitysmiesten mielestä suljetun vankilan turvallisuuksia, ja tällä perusteella avolaitokset tai Jokelan vankilan sakkovankiosaston kaltainen osasto ovat perustellumpi sijoituspaikka sakkovangeille kuin suljettu osasto. Terveydenhuoltopalvelujen saatavuus on toinen sakkovankien kohdalla varmistettava seikka. Sakkovangit ovat huonokuntoisia päihdeongelmaisia ja tarvitsevat jo vankilaan saapessaan terveydentilan tarkastuksen ja usein myös päihteiden käytön katkaisun. Tällöin tulisi varautua erillisiin, vain katkaisuhoidon tarkoitettuihin valvottuihin päihdevierostiloihin. Näillä toimenpiteillä taattaisiin selvitysmiesten mielestä nopea tilannearvio ja hoidon aloittaminen sitä tarvitseville.

Osa selvitysmiesten ehdotuksista oli useiden lausunnonantajien ja oikeusministeriön käsityksen mukaan ongelmallisia rangaistusjärjestelmän uskottavuuden ja oikeudenmukaiseksi koettavuuden kannalta. Sen sijaan ehdotukset sakon muuntosuhteen lieventämisestä ja muutorangaistuksen enimmäis- ja vähimmäismäärien alentamisesta vaikuttavat toteuttamiskelpoisilta. Asiassa on käynnistetty lainvalmistelutyö. Oikeus-

usministeriön laskelmien mukaan tällaiset maltilliset muutokset voisivat vähentää sakkovankien määrää noin yhdellä kolmanneksella. Tämän luonteinen uudistus ei ministeriön mielestä muuttaisi rangaistusjärjestelmän rakennetta. Tarkoituksena on myös selvittää, voitaisiinko sakon monivaiheista muuntomenettelyä yksinkertaistaa siten, että samalla ei kuitenkaan vaikeutettaisi sakon maksamista prosessin kulussa.

Selvitysmiesten ehdotuksista antamassaan lausunnossa 8.9.2003 Rikosseuraamusvirasto totesi mm. että jo nykyisin voidaan rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 3d §:n mukaan päihdeongelmainen vanki tietyin edellytyksin sijoittaa määräajaksi vankilan ulkopuoliseen laitokseen tai yksikköön päihdehuollon ohjelmaan osallistumista varten. Esimerkiksi v. 2002 voitiin vankilan ulkopuoliseen päihdehuollon laitokseen sijoittaa 20 vankia, joista 4 oli sakon muutorangaistusta suorittavaa. Ongelmia vankilan ulkopuolelle sijoittamisessa on kuitenkin aiheutunut tarkoitukseen soveltuvien sijoituspaikkojen ja kustannusten osalta. Ilman kustannusten jakautumista varsinaisen päihdehuoltolain tarkoittamalla tavalla lähinnä kunnalle, vankeinhoitolaitoksella ei ole ilman merkittävää lisärahoitusta mahdollisuuksia laajentaa tämänkaltaista toimintaa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Rikosten seuraamusjärjestelmässä sakolla on maassamme erityisen tärkeä osuus. Noin 60 % kaikista tuomioistuinten määräämistä rangaistuksista on sakkoja. Sakon muutorangaistusjärjestelmän merkitys on nähtävä tätä taustaa vasten. Se vahvistaa viime kädessä sakkorangaistuksen uskottavuuden. Valtiontilintarkastajien mielestä on suhtauduttava hyvin varoen sellaisiin ehdotuksiin, jotka käytännössä poistaisivat sakkojen muuntamisen kokonaan. Syyttäjiä ja tuomioistuimia on v. 1999 lisätty mahdollisuutta jättää tietyin perustein maksamatta oleva sakkorangaistus muuntamatta. Oikeusministeriön selvityksen mukaan tämä säännös on osittain jäänyt käyttämättä. Valtiontilintarkastajien mielestä olisi syytä selvittää tarkemmin voimassa olevan lain käyttömahdollisuuksia ja tiedonkulun parantamista syyttäjien ja ulosottolaitoksen kesken sakotetun maksukyvyyttömyyden syistä.

Sakkovankien määrän vähentämiseksi oikeusministeriön asettamat selvitysmiehet ovat esittäneet mm. päiväsakkojen muuntosuhdetta muutettavaksi siten, että kolme päiväsakkoa

muuntuisi yhdeksi vankeuspäiväksi nykyisen kahden päiväsakon sijaan, ja että sakon muutorangaistuksen enimmäismäärä laskettaisiin selvitysmiesten ehdottamaan 90 päivään nykyisen 120 päivän sijaan. Selvitysmiesten ehdotusta voidaan pitää oikeusministeriön hallinnonalan toimintamäärärahojen niukkuuden näkökulmasta ymmärrettävänä. Valtiontilintarkastajat esittävät kuitenkin vakavan huolensa siitä, miten tällainen muutos vaikuttaa sakkorangaistuksen yleiseen uskottavuuteen. Tästä syystä oikeusministeriön ei tule esittää em. lainmuutosta ilman perusteellisia selvityksiä. Kun sakon muuntomenettely kokonaisuudessaan kestää noin kaksi vuotta, tänä odotusajana tuomitulle voi pahimmassa tapauksessa kertyä useita kymmeniä sakolla sovitettavia rikoksia, jotka sitten kaikki sovitetaan yhdellä kerralla 120 päivän vankeudella. Suuri osa muutorangaistukseen johtaneista sakoista on annettu näpistyksistä, mutta sakolla rangaistaan myös mm. pahoinpitelijöitä, rattijuoppoja ja huumekolttajia. Näpistyskin voi käytännössä tarkoittaa 300–400 €:n arvoisen omaisuuden anastamista.

Valtiontilintarkastajat ovat selvitysmiesten kanssa samaa mieltä siitä, että sakon monivaiheista muuntomenettelyä on yksinkertaistettava. Ei voi olla oikein, että sen jälkeen, kun henkilön syyllistyminen rikokseen on lainvoimaisesti todettu, tästä määrätyn rangaistuksen muuntoasiaa on käsiteltävä oikeudessa useita kertoja. Samalla kyseinen henkilö joudutaan etsintäkuuluttamaan ja hakemaan jopa kolme kertaa, ennen kuin henkilö todella joutuu suorittamaan muuntorangaistustaan.

Vankeinhoidon kärsiessä kasvavasta vankimäärästä ja lähes kroonisesta resurssipulasta sakkovangit muodostavat hankalasti hoidettavan erityisryhmän, jonka vankeusajan järjestäminen vaatisi selkeästi uutta ajattelua. Sakkovankien erityisen huono kunto, terveys- ja kuntoutuspalvelujen suuri

tarve ja osin rangaistusten lyhyys pitävät heidät Vantaan vankilan tapaisissa suljetuissa laitoksissa. Useimmissa tapauksissa heidän kohdallaan ei kuitenkaan tarvittaisi suljetun vankilan turvallisuustasoa. Perustellusti voidaan myös kysyä kuinka tarkoituksenmukaista tällainen valtion varojen käyttö on. Rikosseuraamusviraston tulisiikin yhdessä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa selvittää vaihtoehtoisia tapoja järjestää sakkovankien rangaistuksen täytäntöönpano. Jokelan vankilan yhteydessä oleva sakkovankien erillisosasto ja oikeusministeriön selvitysmiesten ehdotukset rangaistusten suorittamisesta osittain päihdehuollon palveluissa osoittavat, että nykyiselle kalliille sijoittelulle suljettuihin laitoksiin on löydettävissä vaihtoehtoja.

Kuntoutustoiminta vankiloissa

Tätä kertomusosuutta valmisteltaessa pyydettiin selvitykset oikeusministeriön lisäksi Vankilavirkailijain Liitto ry:ltä, Stakesilta ja Suomen Kuntaliitolta sekä Helsingin, Hämeenlinnan, Keravan, Kuopion ja Vilppulan vankiloilta. Valmistelussa on perehdytty myös joihinkin aihetta koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Seuraavassa käsitellään taustaksi vankiloiden kuntoutustoiminnalle vankimäärien muutoksia

ja vankeinhoitolaitoksen resursseja viime vuosina.

Vankimäärät

Suomen vankiluku on Euroopan pienimpiä. Vuonna 2003 vankiluku kasvoi vajaalla 150 vangilla. Vuoden keskivankiluku oli 3 578, kun se vuotta aiemmin oli 3 433. Lisäystä on n. 4 %. Kahtena aiempana vuonna vankiluku kasvoi n. 10 %:n vuosivauhtia, joten v. 2003 kasvu taantui hieman.

Vankiluvun kehitys v. 1999–2003

Vuosi	Vankiluku vuoden lopussa	Keskivankiluku	Vankiluvun vaihteluväli	Vapaudesta tulleita	Vapautuneita vankeja yhteensä (sisältää myös tutkintavangit)
1999	2 663	2 743	413	5 838	5 972
2000	2 887	2 855	396	6 561	6 272
2001	3 110	3 135	253	6 832	6 516
2002	3 469	3 433	363	7 451	7 916
2003	3 463	3 578	412	7 654	8 199

Lähde: Rikosseuraamusvirasto.

Vuosittain vankiloista vapautuvien vankien keskimääräinen vankeusaika oli v. 2003 7,6 kk. Rangaistuslaitoksissa oli vajaat 550 vankia, joiden rangaistuslaitosaika on vähintään neljä vuotta. Tämän pitkäaikaisvankiryhmän keskimääräinen laitos aika on n. 7,4 v. Vangit ovat keskimäärin 35-vuotiaita.

Suurin vankiryhmä koostuu pääririkoksena väkivaltarikoksista tuomituista. Joka kolmas vangeista kuuluu tähän ryhmään. Näiden lisäksi

vajaat 10 % suorittaa rangaistustaan ryöstöstä. Joka viides vanki on tuomittu joko henkirikoksesta tai sen yrityksestä. Varkaat, huumerikolliset ja rattijuopot ovat suuruusjärjestyksessä seuraavat vankiryhmät. Huumerikoksesta pääririkoksena tuomittujen määrä on kuusinkertaistunut 1980-luvun lopun tilanteesta, mutta v. 2003 kasvu näyttää taittuneen. Vuoden 2003 toukokuun 1. päivän tietojen perusteella vanki-

loissa oli 496 huumerikoksesta tuomittua, mikä oli saman verran kuin edellisvuonna.

Nuorten, alle 21-vuotiaiden vankien määrä pysyi v. 2003 ennallaan. Nuoria vankeja oli päivittäin keskimäärin 123, kun vastaava luku edellisvuonna oli 128. Näistä alle 18-vuotiaita tutkintavankeja oli v. 2003 päivittäin keskimäärin 4 ja rangaistusvankeja 3. Runsas neljännes nuorista oli tuomittu joko henkirikoksesta tai sen yrityksestä ja vajaa neljännes varkausrikoksista.

Naisvankeja oli v. 2003 keskimäärin 205 eli yhtä paljon kuin edellisvuonna. Keväällä 2003 tehdyn selvityksen mukaan runsas neljännes naisvangeista oli tuomittu henkirikoksesta tai sen yrityksestä ja vajaa neljäsosa huumausainerikoksesta. Näistä rikoksista tuomittuja oli naisvankien keskuudessa suhteellisesti enemmän kuin miesvangeissa.

Sakkovankeja oli v. 2003 laitoksissa päivittäin keskimäärin 198. Määrä on kasvanut viidessä vuodessa 94 %.

Tutkintavankien määrä on edelleen hieman lisääntynyt. Vuonna 2003 tutkintavankeja oli laitoksissa päivittäin keskimäärin 492. Edellisvuonna heitä oli 478. Vuoden 2003 aikana vankiloihin tulleiden tutkintavankien määrä oli 1 911. Keskimääräinen tutkinta-aika oli 3,1 kk. Poliisin tiloissa oli päivittäin keskimäärin 187

tutkintavankeja, joten tutkintavankeja oli kaikkiaan keskimäärin 679.

Viime vuosina ulkomaalaisten vankien määrä on lisääntynyt nopeasti, mutta v. 2003 kasvu pysähtyi. Heitä oli laitoksissa päivittäin keskimäärin 291, mikä oli 8,1 % kaikista vangeista. Kolme viidestä ulkomaalaisesta vangista on virolainen tai venäläinen. Ulkomaalaisista joka toinen on tuomittu huumerikoksista.

Ulkomaalaisten vankien päivittäinen keskimäärä v. 1999–2003

Vuosi	Määrä
1999	keskimäärää ei tilastoitu
2000	173
2001	248
2002	293
2003	291

Lähde: Rikosseuraamusvirasto.

Elinkautisvankeja oli vuoden 2003 lopulla 97. Heistä kahdeksan oli naisia. Kasvu on kahdessa vuodessa ollut 47 %. Elinkautisen rangaistuksen pituus ennen armahtamista on viime vuosina ollut keskimäärin 14 vuotta.

Pakkolaitokseen eristettyjä vaarallisia rikossenuusijoita v. 2003 oli 22 miestä ja yksi nainen.

Vankien päivittäiset keskimäärät vankiryhmittäin v. 1999–2003

Vankiryhmä	1999	2000	2001	2002	2003
Vankeusvankeja	2 215	2 279	2 441	2 674	2 805
Sakkovankeja	102	121	149	190	198
Nuorisovankilaan määrättyjä	53	58	66	69	60
Tutkintavankeja	354	376	457	478	492
Pakkolaitosvankeja	19	21	22	23	23
Yhteensä	2 743	2 855	3 135	3 433	3 578

Lähde: Rikosseuraamusvirasto.

Vankeinhoidon resurssit v. 1999–2003

Kymmenen viime vuoden aikana on henkilöstön määrää vähennetty ja sen rakennetta asteittain kehitetty. Henkilöstösäästöjä alettiin tehdä 1980-luvun lopulta alkaen osana valtionhallinnon yleisiä säästötavoitteita. Myöhemmin vankiluvun laskun vuoksi vankeinhoitolaitoksen henkilöstöön kohdistettiin erityisiä säästövelvoitteita. Vuosina 1995–99 lakkautettiin yhteensä 165 virkaa oikeusministeriössä laaditun säästösunnitelman mukaisesti.

Samanaikaisesti, kun virkojen vähennettiin, perustettiin Ylitornion avovankilaosastoon 11

virkaa v. 1997 osaston perustamisen yhteydessä ja työllisyysvaroin palkattua henkilöstöä vakinaistettiin v. 1998 ja 1999 (yhteensä 48 virkaa pääasiassa laitoshuollon tehtäviin).

Säästöjä toteutettaessa muutettiin asteittain myös henkilöstörakennetta siten, että erityisesti vähennettiin hallintohenkilökuntaa sekä työtoiminnan henkilökuntaa. Myös valvontahenkilökunnan määrä väheni osittain työsiirtoloiden lakkauttamisen vuoksi. Koska säästöt toteutettiin pääosin luonnollisen poistuman kautta, niiden kohdentumiseen ei voitu täysin vaikuttaa.

Edellä mainittu 165 viran säästösuunnitelma laadittiin siltä pohjalta, että vankiluku on vuodessa keskimäärin 3 200. Välittömästi säästösuunnitelman toteuttamisen jälkeen vankiluku kääntyi kuitenkin nousuun. Henkilöstön määrä ei kuitenkaan seurannut vankiluvun nousua, mikä olisi laskennallisesti merkinnyt vuoden 1998 tasoon verrattuna yli 150 viran lisäystä. Ainoat lisäykset ovat olleet em. 1990-luvun lopulla perustettujen uusien virkojen ohella hallitusohjelmaan sisältyneellä huumeiden torjuntaan varatulla määrärahalla palkatut 48 henki-

lön vankeinhoitolaitoksen päihdetyöhön. Nämä virat vakinaistettiin syyskuun alussa v. 2002.

Henkilöstömäärän suhde vankimäärään on viime vuosina olennaisesti muuttunut. Henkilöstön määrä on lisäksi selvästi jäljessä muiden Pohjoismaiden tasosta, joskin tilastoihin vaikuttavat jonkin verran erilaiset tilastointitavat sekä viranomaisten välinen työnjako mm. vankien terveydenhuollon ja koulutuksen järjestämisessä. Esimerkiksi Norjassa vankeinhoitolaitos ei itse hoida vankien terveydenhuoltoa ja koulutusta.

Suhdeluku (henkilöstöä 100:aa vankia kohden) Pohjoismaissa

Vuosi	Ruotsi	Norja	Tanska	Suomi		
	Suhdeluku			Suhdeluku	Vankeja keskimäärin	Henkilöstöä 31.12.
1998	109	116	98	91	2 809	2 556
1999	110	112	100	93	2 743	2 550
2000	103	111	97	89	2 855	2 540
2001	99	103	107	88	3 135	2 754 ¹
2002	98	–	–	81	3 433	2 784
2003	–	–	–	78	3 578	2 783

¹ Henkilöstön määrässä tapahtunut muutos vuodesta 2000 vuoteen 2001 johtuu erilaisesta laskentatavasta, jossa myös sijaiset on laskettu mukaan.

Lähde: Rikosseuraamusvirasto.

Vaikka vankimäärä on noussut 25 % vuodesta 1998, ei vankeinhoitolaitos ole saanut vastaavaa lisäystä henkilöstön määrään ja muihin toimintameneihin. Tämä heijastuu myös henkilökunnan jaksamiseen ja näkyy runsaina ylityö- ja ns. työaikapankkitunteina. Ylityö- ja työ-aikapankkituntien määrä vastaa vuositasolla

n. 40 henkilötyövuotta. Sairauspoissaolojen määrä on myös korkea ja selvästi suurempi kuin oikeusministeriön hallinnonalalla keskimäärin.

Uudisrakennusten ja peruskorjausten myötä tapahtuva siirtyminen pienempiin osastoihin sitoo enemmän henkilökuntaa ja lisää myös painetta henkilöstömäärän nostamiseen.

Vankeinhoitolaitoksen toimintamenot ja tulot v. 1999–2003

Vuosi	Toimintamenot ¹	Tulot	Keskivankiluku	Toimintamenot vankia kohden	Tulot vankia kohden
	1 000 €			1 000 €	
1999	116 546	11 640	2 743	42,5	4,2
2000	116 395	11 231	2 855	40,8	3,9
2001	143 081	10 050	3 135	45,6	3,2
2002	150 877	9 753	3 433	43,9	2,8
2003	154 376	10 248	3 578	43,1	2,9
Muutos 2002–2003. %	2,3	5,1	4,2	– 1,8	3,6

¹ Toimintamenot sisältävät vankeinhoitolaitokselle kuuluvat nettotutetut tulot.

Lähde: Rikosseuraamusvirasto.

Suomen Kuntaliiton valtiontilintarkastajille antamassa selvityksessä todetaan, että vankilat osallistuvat merkittävällä tavalla mm. päihdekuntoutukseen. Vastuu kuntoutuksesta kuuluu

Kuntaliiton mukaan vankilalle. Vastuu kustannuksista on vankilalla myös silloin, kun vanki on vankeutensa aikana sijoitettu ulkopuoliseen hoitolaitokseen.

Hämeenlinnan vankilasta oli ulkopuoliseen päihdekuntoutukseen rangaistusaikana sijoitettu v. 2001–03 n. 15 vankia ja heidän hoitonsa maksoi yhtä lukuun ottamatta kotikunta. Hämeenlinnan vankilan antamassa selvityksessä todetaankin, että ainakin sen osalta kotikunnat ovat kantaneet vastuunsa erinomaisesti. Toisaalta selvityksessä huomautetaan, että ottaen huomioon kuntien ja Rikosseuraamusviraston niukat määrärahat vankien ulkopuoliseen päihde- ja muuhun kuntoutukseen pitäisi valtion varata erillinen määräraha.

Vuoden 2003 talousarvioon eduskunta lisäsi rangaistusten täytäntöönpanon Toimintamenotmomentille 50 000 € ostopalveluihin. Lisämääräraha oli tarkoitettu ensisijaisesti palvelujen ostoon Silta-Valmennusyhdistys ry:ltä.

Eduskunnan lakivaliokunta antoi vuoden 2004 talousarvioesityksestä lausunnon (LaVL 7/2003 vp) omalta toimialtaan ja kiinnitti siinä erityistä huomiota vankeinhoidon määrärahoihin. Lakivaliokunta katsoi, että vankeinhoitoon esitetyt määrärahat eivät olleet sopusoinnussa vankien terveydenhoidon, kuntoutuksen ja huumeiden vastaisen työn tarpeiden kasvun ja uusintarikollisuuden vähentämishojelmien ylläpitämisen ja kehittämisen kanssa. Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään (VaVM 39/2003 vp) esim. talousarvioesitysten ja valtioneuvoston kertomusten käsittelyn yhteydessä kiinnittäneensä huomiota vankeinhoidon määrärahatilanteeseen ja eräisiin sisältökysymyksiin. Lisätalousarviot ovat valiokunnan mukaan olleet viime vuosina käytetty menettely vankimäärän arvioitua nopeamman kasvun aiheuttamien lisämenojen kattamisessa. Valtiovarainvaliokunta on em. yhteyksissä todennut, että se ei pidä tällaista budjetoitintapaa asianmukaisena eikä vankeinhoitolaitoksen pitkäjänteisen toiminnan kannalta hyvänä.

Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään valtioneuvoston selonteosta valtioneuvoston kehyksistä vuosille 2005–2008 (VaVM 3/2004 vp), että valtiovarainvaliokunta teki käsitellessään vuoden 2004 talousarvioesitystä eräitä perusteltuja, pienehköjä lisäyksiä, joita voidaan selkeästi pitää useampivuotuisina – ei pelkästään ko. budjettivuoteen kohdistuvina. Tällaisia olivat esim. vankeinhoidon toimintamäärärahan nostaminen pysyvästi vähintäänkin vuoden 2004 tasolle, varusmieskoulutuksen säilyttäminen Imatralla ja Ivalossa sekä lasten ja nuorten psykiatrian turvaamiseen tehdyt menolisäykset.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näitä menoeriä ei ole kuitenkaan sisällytetty selonteossa esitettyihin määrärahakehysiksiin. Koska budjettivalta kuuluu perustuslain mukaan eduskunnalle, valtiovarainvaliokunta ei pitänyt asianmukaisena, että eduskunta joutuu vuosittain tekemään samat, pysyväisluonteisiksi tarkoitetut määrärahalisäykset uudelleen.

Erilaiset kuntoutusmuodot vankiloissa

Vankeinhoidon toiminta-ajatuksen mukaan vankeinhoito huolehtii osaltaan yhteiskunnan turvallisuudesta pitämällä yllä laillista ja turvallista rikosseuraamusten täytäntöönpanojärjestelmää ja myötävaikuttamalla uusintarikollisuuden vähentämiseen ja rikollisuutta ylläpitävän syrjäytymiskehityksen katkaisemiseen.

Vankeusrangaistuksen tarkoituksena on tuomion täytäntöönpanon ohella edistää vapautuvan vangin mahdollisuuksia tulla toimeen yhteiskunnassa. Vangeilla onkin vankeusaikanaan oikeus saada tukea, apua ja hoitoa. Vangeilla on velvollisuus osallistua vankilan toimiin. Vankilan toimintojen tarkoituksena on toisaalta tarjota mahdollisuus mahdollisimman normaaliin elämään (päivittäinen työskentely- ja opiskelumahdollisuus) ja toisaalta vaikuttaa uusintarikollisuutta vähentävästi. Vaikka keinoja vaikuttaa rikollisuuden syihin ei olisikaan, vangeille on tarjottava päivittäistä tekemistä lainmukaisen osallistumisvelvollisuuden täyttämiseksi. Vaikka esim. työntekoa tai opiskelua ei nimitetä kuntoutukseksi, on tavoitteena, että nekin edesauttaisivat selviytymistä ilman rikoksia vapautumisen jälkeen.

Ongelmana on viime vuosina ollut toimiin osallistuvien vankien osuuden väheneminen. Tämä seikka vaikeuttaa vankeinhoidon tavoitteiden saavuttamista. Vankien toimettomuus ei ole omiaan lisäämään vangin valmiuksia selviytyä vapaudessa ilman rikoksia, eikä se edistä vankilaturvallisuutta. Käytettävissä olevan henkilöstön turvin ei ole ollut mahdollista sopeuttaa vankilan toimintoja niin, että vankiluvun lisääntymisestä huolimatta olisi pystytty tarjoamaan toimintamahdollisuus kaikille vangeille. Kun otettiin huomioon vankien luonnolliset esteet toimintoihin osallistumiselle (esim. sairaudet, poistumisluvat, kääntämatkat jne.), tavoitteena oli esim. v. 2000–02, että n. 70 % vangeista voisi päivittäin täyttää osallistumisvelvollisuutensa. Tähän tavoitteeseen ei ole viime vuosina päästy. Vuonna 2003 tavoite laskettiin

60 %:iin. Toimintaan osallistuvien vankien osuus vangeista on vuosi vuodelta ollut vähäisempi ja laskenut vuoden 2000 n. 64 %:sta 57 %:iin v. 2003. Valtaosa toimintoihin osallistuvista vangeista osallistuu työhön tai koulutukseen, v. 2003 yhteensä n. 50 % vangeista. Muihin tavoitteellisiin toimintoihin osallistui vangeista n. 7 %. Tässä on mukana päihdekuntoutusohjelmat ja muut toimintaohjelmat, toimintakykyä ylläpitävä toiminta sekä siviilityö. Kun erotellaan pelkästään päihdekuntoutusohjelmat ja muut lähinnä nk. kognitiivis-behavioraaliset, ajattelumalleja ja ongelmanratkaisutaitoja kehittävät toimintaohjelmat, prosenttiluku on 4.

Kuntoutus-termiä käytetään vankeinhoidossa useimmiten toimintamuodoista, joilla pyritään vaikuttamaan sellaiseen rangaistusta suorittavan henkilön käyttäytymiseen, kuten päihteiden käyttöön, väkivaltaiseen käyttäytymiseen jne., joilla on yhteys hänen tekemiinsä rikoksiin. Näistä toimintamuodoista käytetään usein myös nimitystä toimintaohjelma. Toimintaohjelmat ovat strukturoituja, sisällöltään harkittuja ja tavoitteellisia kokonaisuuksia. Jotta ohjelmakokonaisuuksien vaikuttavuutta voitaisiin seurata, ne pyritään toteuttamaan aina mahdollisimman samansisältöisinä. Sen vuoksi niiden toteuttamista varten on laadittu käsikirjoja. Kaikista ohjelmista käsikirjaa ei vielä ole. Päihteiden käyttöön vaikuttavia toimintaohjelmia on käytössä useita. Lisäksi käytössä on lyhytkestoisia ja pitkäkestoinen väkivaltaisen käyttäytymisen hallintaan pyrkivä ohjelma (Omaehtoisen muutoksen -ohjelma OMA) sekä seksuaalirikoksesta tuomituille tarkoitettu pitkäkestoinen toimintaohjelma (STOP).

Toimintaohjelmien lisäksi vankiloissa toteutetaan erilaisia kuntoutusprojekteja, joissa on kysymys useiden eri toimenpiteiden yhdistämisestä tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkkinä tällaisesta voi mainita Kuntouttava vankityö-toiminnan, jossa päihdekuntoutus on yhdistetty työntekoon ja vapautumisen jälkeisen elämän suunnittelemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Rikosseuraamusviraston mukaan v. 2003 suoritettiin vähintään 70 tuntia kestävä toimintaohjelma n. 450 vankia. 18–69 tuntia kestävä toimintaohjelma suoritettiin n. 240 vankia ja alle 18 tunnin ohjelma n. 100 vankia. Suurin osa osallistui erilaisiin päihdeohjelmiin. Väkivaltaiseen käyttäytymiseen vaikuttavaan toimintaohjelmaan osallistuneita oli yhteensä 166, heistä suurin osa kävi läpi lyhyen ohjelman. Seksuaali-

rikoksista tuomituille tarkoitettuun ohjelmaan osallistui 30 vankia ja 54 käyttäytymisen yleistä hallintaa, mm. ongelmanratkaisutaitoja, sosiaalisia taitoja ja seuraamusajattelua, kehittävään Cognitive Skills -ohjelmaan. Ulkopuoliseen kuntoutuslaitokseen oli sijoitettu 39 vankia.

Ulkomaalaisten vankien osallistuminen kuntoutustoimenpiteisiin riippuu heidän kuntoutustarpeistaan ja myös mahdollisuuksista tarjota toimintaa heidän ymmärtämällään kielellä. Viroilaisten vankien kohdalla kieliongelma on vähäisin, joten he ovat saattaneet osallistua kuntoutustoimintoihin suomalaisten vankien rinnalla. Pelkästään ulkomaalaisille järjestettyä kuntoutusta on ollut vain Keravan vankilassa venäjänkielisenä päihdetyönä. Muissa vankiloissa erityisesti ulkomaalaisille tarkoitettu kuntoutus, mikäli sitä on ollut, on ollut lähinnä englannin kielellä tapahtuvaa yksilötyötä. Vankiloilla ei ole voimavaroja ulkomaalaisten vankien laajamittaiseen kuntoutukseen.

Päihdekuntoutus

On arvioitu, että kahdella kolmesta vangista on jonkinasteinen päihdeongelma. Vankien rikollisella elämällä ja päihteiden ongelmakäytöllä on selvä yhteys: vankilakierteeseen joutumisen pystyvät suurimmalla todennäköisyydellä välttämään ne, jotka pystyvät välttämään päihteiden liikakäytön (Hypén: Vankilasta vuosina 1993–2004 vapautuneet ja vankilaan uudestaan palanneet. Rikosseuraamusviraston julkaisuja 1/2004.).

Stakesin mukaan yleisin päihde vankiloissa on luultavasti kannabis. Suonensisäisesti käytettyimpiä aineita ovat amfetamiini ja heroini sekä Subutex. Huumekauppa on vankilassa kannattavaa liiketoimintaa, koska huumeet ovat joidenkin arvioiden mukaan vakituisillekin käyttäjille 2–3 kertaa kalliimpia kuin siviilissä. Tämän takia huumeita käyttävät vangit saattavat ajautua pahaan velkakierteeseen.

Vankeinhoito on reagoinut päihdeongelmien vakavuuteen, sillä viime vuosina kaikkiin vankiloihin on järjestetty mahdollisuus suorittaa rangaistus päihdeettömällä osastolla, osallistua erilaisiin päihdeohjelmiin tai päästä muun päihdekuntoutuksen piiriin.

Esimerkiksi Helsingin vankilassa on päihdetön osasto, päihdetön tukiosasto ja kuntoutusosasto. Päihdetön osasto on kognitiiviseen yhteisöhoito-ohjelmaan perustuva hoito-osasto. Päihdeettömällä tukiosastolla päihdeettömyyttä

tuetaan kontrollin ja vähäisemmän tuen avulla. Pääteettömällä osastolla oli vuoden aikana yhteensä 22 vankia, joista yhdeksän suoritti ohjelman loppuun. Pääteettömällä tukiosastolla vankeja oli vuoden aikana yhteensä 21 joista 17 suoritti ohjelman loppuun. Kuntoutusosastolle valittavat vangit sitoutuvat pääteettömyyteen, mutta tavoitteena on fyysisten tai psyykkisten ongelmien vähentäminen ja työ- tai toimintakyvyn parantaminen. Osastolla oli vuoden aikana 29 vankia, joista 21 suoritti ohjelman loppuun.

Helsingin vankilasta on vuosittain sijoitettu 1–2 vankia Silta-Valmennukseen ulkopuoliseen psyko-sosiaaliseen kuntoutukseen, jonka kustannukset on budjetoitu erikseen Rikosseuraamusvirastossa.

Kuntouttava vankityö -ohjelma

Helsingin vankilan alaisissa Helsingin ja Suomenlinnan työsiirtoloissa on myös kehitetty päihdehoitoa ja kuntouttavan vankityön projekteja. Helsingin työsiirtolan 12-paikkainen Kuntouttava vankityö -ohjelma (Kuva) toteutetaan yhteistyössä Helsingin kaupungin työtoimiston kanssa, josta Helsingin vankila ostaa palvelun Helsingin kaupungilta (kustannukset 12 897 € v. 2004, minkä lisäksi vankien palkka- ja henkilöstömenot 171 356 €).

Kuva-ohjelma käynnistyi kokeilunluonteisena 15.11.1999 ja vakinaistettiin vuoden 2001 alusta Helsingin kaupungin sosiaaliviraston, oikeusministeriön vankeinhoito-osaston (nykyisen Rikosseuraamusviraston) ja Helsingin tutkintavankilan yhteistyösopimuksella.

Ohjelma on tarkoitettu päihdeongelmallisille vajeatyyköntoisille helsinkiläisille miesvangeille, jotka ovat valmiit sitoutumaan pääteettömyyteen ja rikoksettomuuteen ja jotka vapautuvat noin puolen vuoden päästä. Kuvaan osallistuville vangeille tarjotaan työtä Helsingin sosiaaliviraston työtoimiston ja Helsingin vankilan alaisen Helsingin työsiirtolan yhteistyösopimuksen nojalla. Vapautumisen jälkeen heidän työllistymisensä voidaan taata vähintään 6 kuukaudeksi. Tavoitteena on, että osallistujat tottuvat jo työsiirtola-aikana säännölliseen työntekoon ja työllistyminen jatkuu välittömästi vapautumisen jälkeen samassa työympäristössä.

Helsingin sosiaalivirastossa ohjelman koordinoijana on erityissosiaalitoimiston työntekijä. Alueellisten sosiaalipalvelutoimistojen sosiaalityöntekijät toimivat Kuvaan osallistuvien vanki-

en sosiaalityöntekijöinä. Heidän kanssaan tehdään tehostettua sosiaalityötä yhteistyössä Helsingin työsiirtolan kanssa. Alueellisten A-klinikoiden työntekijät vastaavat Kuvan osallistujien terapeuttisesta avokuntoutuksesta, joka aloitetaan heti ohjelmaan tulon jälkeen.

Tehostetun sosiaaliskuntoutuksen piirissä pyritään takaamaan mahdollisuus jatkaa tarvittaessa kaksi vuotta vapautumisen jälkeen. Kaikille ohjelmasta vapautuneille taataan myös tuettu asumispalvelu.

Rikosseuraamusvirasto maksoi v. 2003 Helsingin kaupungille vankityöpäivää kohden 43,80 €, mihin ei sisälly vankien palkka- ja henkilöstömenoja. Todellisine kustannuksineen vankityöpäivän hinnaksi v. 2003 tuli 91,86 €.

Kuva-ohjelmaan on otettu 60 vankia 15.11.1999 ja 31.12.2003 välisenä aikana.

Helsingin vankilan antaman selvityksen mukaan neljän vuoden toiminnan jälkeen voidaan todeta, että noin puolet Kuvaan otetuista vankeista poistetaan ohjelmasta tavallisimmin päihderikkomuksen takia. Lähes kaikilta osallistujilta puuttui aiempaa kokemusta päihdehoidosta siviilissä. Suurin osa heistä on jatkanut vapautumisensa jälkeen terapeutista avokuntoutusta A-klinikalla. Niillä, jotka Kuvan palvelujen lisäksi osallistuvat aktiivisesti AA- tai NA-ryhmien toimintaan myös vapautumisensa jälkeen, näyttää olevan parhaimmat edellytykset sopeutua myös normaaliin työelämään sekä ennen kaikkea säilyttää tavoittelemansa raitius.

Päihdekuntoutuksessa on käytössä lyhyitä (2–4 viikkoa kestäviä) motivoivia ohjelmia sekä pidempiä, yli 70 tunnin mittaisia ohjelmia. Yhteisöhoitoja on kolmentyyppisiä: kognitiivinen, kristillinen (Vaasan vankila) sekä Kisko. Intensiiiviset ohjelmat ovat usein vapautumisvaiheeseen sijoitettavia kokonaisvaltaisia ryhmätoimintoja.

Kiskon yhteisöhoito -ohjelma

Kiskon yhteisöhoito käynnistyi Keravan vankilassa v. 1997–99 osana vankeinhoidon päihdehuoltoprojektia (VP-projekti). Hoitomalli on rekisteröity ja saanut alkunsa v. 1985, jolloin Kalliolan settlementti käynnisti Kiskon klinikoiden hoitoyhteisön. Projektin päättyttyä v. 1999 toiminta integroitui osaksi vankeinhoidon päihdehoitoa Keravan vankilassa (hoidon ensimmäinen vaihe) ja Helsingin työsiirtolassa (hoidon toinen vaihe), jossa toiminta rahoitetaan nykyisin Helsingin vankilan toimintarahoista.

Kiskon yhteisöhoito on terapeuttinen hoitomalli huumeidenkäyttäjille ja heidän läheisilleen. Hoito-ohjelma perustuu näkemykselle, että ihminen sairastuttuaan päihderiippuvuuteen on kykenemätön hallittuun päihteidenkäyttöön, oli päihde siten huumausaineet, alkoholi tai päihteenomaisesti käytetyt lääkeaineet. Ainoa tapa varmistaa toipuminen on täydellinen päihtetömyys. Hoito-ohjelman kuntouttavat kokonaisuudet ovat AA- tai NA-ohjelma, Daytop-yhteisöhoito, aikuiskasvatus ja transaktioanalyttinen psykoterapia. Asiakkaista käytetään nimitystä oppilas. Kuntoutusohjelman tavoitteena on, että hoito-ohjelman läpikäynyt on päihtetön, omavarainen ja täysivaltainen yhteiskunnan jäsen.

Hoito alkaa päihdekatkolla Hämeenlinnan vankisairaalassa, josta siirrytään hoidon ensimmäiseen vaiheeseen Keravan vankilaan. Keravan vankilasta siirrytään hoidon toiseen vaiheeseen Helsingin työsiirtolaan. Vapautumisen jälkeen asiakkaat siirtyvät vielä puoleksi vuodeksi Kalliolan jatkohoitoyksikköön Helsinkiin ns. puolimatkantaloon. Hoito-ohjelman kesto on yksilöllinen, mutta yleensä se kestää 1,5–2 vuotta. Asiakkaat ovat käyttäneet huumausaineita suonensisäisesti keskimäärin 10 vuotta, eikä heillä ole aiempia hoitokokemuksia. Keskimäärin asiakkaat ovat vankeinhoidollisesti kuudeskertalaisia, ja suurin osa heistä voidaan diagnosoida persoonallisuushäiriöiksi.

Kiskon yhteisöhoitoon on Etelä-Suomessa otettu 105 vankia (Pohjois-Suomen vankiloissa toimii vastaava hoitojatkumo). Hoidon vaikutavuudesta ei ole tehty objektiivista tutkimusta. Tulokset vaikuttavat Helsingin vankilan mukaan kuitenkin hyviltä. Hoito-ohjelman läpikäyneistä miltei kaikki ovat pysyneet raittiina, rikoksettomina ja kiinni normaalielämässä. Hoidon keskeyttäneistäkin arviolta puolet ovat raittiita. Hyvin pieni osa keskeyttäneistä on saanut uusia tuomioita. Oppilaista hoidon toisessa vaiheessa keskeyttää noin joka kolmas. Parhaat hoitotulokset ovat selkeästi oppilailla, jotka käyvät koko hoidon läpi ja jatkavat hoitoaan myös puolimatkantaloon laitoksen ulkopuolelle.

Kiskon yhteisöhoidosta valmistui käsikirja v. 2003. Käsikirja on läpikäynyt Rikosseuraamusviraston hyväksymis- ja laatuarvioinnin. Hoito-ohjelmaa on kehitetty yhdessä Kalliolan kanssa vankilaolosuhteista saatujen kokemusten perusteella vuosittain.

Kalterit taakse -ohjelma

Kalterit taakse -kurssi on saanut alkunsa, samoin kuin Kiskon yhteisöhoito, osana vankeinhoidon päihdehuoltoprojektia (VP-projekti). Ohjelmassa keskitytään päihde- ja rikoskierrettä ylläpitävien ajattelu- ja toimintamallien muuttamiseen. Kurssi on käytössä mm. Keravan vankilassa, jossa on erilaisia ohjelmallisia päihdekuntoutusosastoja. Vangit hakeutuvat osastoille vapaaehtoisesti ja sitoutuvat päihtetömyyteen sekä testauksiin.

Vanajan vankilan päihdekuntoutus

Vanajan vankila järjestää vuodessa kolme noin neljän kuukauden pituista päihdekuntoutuskurssia. Kurssille valitaan 6–7 naisvankia, jotka ovat jo avolaitoksessa tai siirtyvät suljetusta vankilasta avo-osastolle suorittamaan tuomiotaan. Päihdekuntoutus on vähintään 240 tuntia kestävää intensiivikuntoutusta. Kuntoutukseen osallistuvilla on lähes poikkeuksetta vakava, jo useita vuosia kestänyt päihdeongelma.

Kuntoutukseen on mahdollista osallistua myös ulkomaalaisten vankien, mikäli heillä on välttävä suomen kielen taito. Samoin vangit, joilla on vankilassa lapsi mukanaan, voivat osallistua kuntoutukseen. Pitempiä aikaista seurantaa päihdekuntoutuksen vaikuttavuudesta ei Vanajan vankilan mukaan vielä ole, koska seurantaa tuomion jälkeisestä ajasta ei ole saatavilla. Vankien antamat palautteet kuntoutuksesta ovat kuitenkin olleet erittäin positiivisia. Vuoden 2004 aikana osastolla aloitetaan toimintatutkimus, jonka avulla arvioidaan ja kehitetään päihdekuntoutusta koskevaa ryhmäohjelmaa.

Vanajan osasto käytti päihdekuntoutukseen v. 2003 3 700 €. Tämä summa koostuu ulkopuolisten kouluttajien kuluista ja muista kurssin käytännön järjestelyistä. Kurssia on ohjannut yksi päihdeohjaaja, jonka palkkakuluja ei tässä ole otettu huomioon. Päihdekuntoutukseen ovat osallistuneet ulkopuolisia tahoina Etelä-Hämeen Martat (kotitalous), seksuaalineuvoja, Takuusäätiö (velkaneuvonta), A-kilta, AA ja NA.

Osaston vankeja on hakeutunut rangaistus-aikana päihdekuntoutukseen ja tuomiota on suoritettu Silta-Valmennuksessa, Tervalammen kartanossa, Tessio Backassa, Mainiemen päihdekuntoutuksessa ja Perheen yhdistetyssä hoidossa (PYY). Alkuvuoden 2004 aikana Vanajalta on sijoitettu ulkopuoliseen rangaistuksenaikaiseen päihdekuntoutukseen yksi vanki.

Rikoksetonta elämäntapaa tukevat toimintaohjelmat

Omaehtoisen muutoksen ohjelma

Omaehtoisen muutoksen ohjelma (OMA) on suunnattu vangeille, joilla on vaikea väkivaltaisen käyttäytymisen historia. OMA-ohjelman kesto on 80–100 tuntia seitsemän kuukauden aikana. Viikossa on 2–4 ryhmäistuntoa. Ohjelma jakautuu neljään askeleksi nimitettyyn osaan. Kukin askel kestää noin seitsemän viikkoa. Kurssin aikana osallistujat kehittävät itsetuntemustaan ja kykyään havaita, mitkä ajatukset, tunteet ja asenteet ovat heidän kohdallaan johtaneet väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Osallistujat kehittävät kykyjään käyttää uutta ajattelua, joka ei johda vahingoittavaan käyttäytymiseen, ja rakentavat oman suunnitelmansa retkahdusten estämiseksi. Helsingin vankilassa suoritti OMA-kurssin 5 vankia v. 2003.

OMA-ohjelma on käytössä myös Lounais-Suomen, Pyhäselän, Sukevan sekä Sulkavan vankiloissa. Ryhmäkoko kaikissa ohjelmissa on yleensä 4–6.

Suuttumuksen hallinta -kurssi

Suuttumuksen hallinta -kurssi on lyhyt, n. 18 tuntia kestävä ohjelma. Se on suunnattu vangeille, joilla on vaikeuksia suuttumuksen tunteen hallinnassa ja joilla hallinnan menettäminen johtaa väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Kurssilla opetellaan tunnistamaan suuttumukseen liittyviä ajatusmalleja ja myös muuttamaan niitä. Helsingin vankilassa tämän kurssin kävi läpi 11 vankia v. 2003. Vilppulan vankilassa Suuttumuksen hallinta -ohjelmaa on järjestetty vuodesta 2002 lähtien. Kurssin käy vuodessa n. 12 vankia. Vanajan vankilassa on vuoden 2004 aikana järjestetty kaksi kurssia ja tavoitteena on järjestää vielä kolmas kurssi saman vuoden aikana. Kurssin ohjaajana toimii yksi vartija ja palkkakuluja aiheutuu siitä, että vartija tekee kurssin aikana normaalia poikkeavaa työaikaa.

Suuttumuksen hallinta -ohjelmaa toteutettiin v. 2003 myös Keravan, Konnunson, Oulun, Riihimäen ja Sukevan vankiloissa. Ryhmäkoko kussakin ohjelmassa on 6–8 osallistujaa. Kaikissa vankiloissa ei ole riittävästi tarkoituksenmukaisia tiloja ryhmämuotoista kuntoutusta varten. Lisäksi osallistujat eivät kykene toimimaan kovin suurissa ryhmissä. Siksi toimintoihin osallistuvien määrää ei voida lisätä ryhmäkokoja kasvattamalla.

Suuttumuksen hallinta -ohjelma on suhteellisen suppea, eikä sen vaikuttavuus väkivaltaongelmiin voi olla kovin syvälinen, ellei se ole osana jotakin ohjelmajatkumoa.

Pinna Pidemmäksi Päihteitä

Keravan vankilassa järjestetään kaksi kertaa vuodessa nuorille suunnattu väkivaltaisen käyttäytymisen vähentämiseen pyrkivä kurssi Pinna Pidemmäksi Päihteitä (PPP), joka kestää täysipäiväisenä 7 viikkoa. Kurssi muodostuu kahdesta osiosta: ensimmäisessä osiossa keskitytään väkivaltaiseen käyttäytymiseen ja toisella jaksolla pureudutaan päihdeongelmaan. Kurssi toimii osittain ostopalveluperiaatteella, ja siihen tarvitaan osittain erillistä rahoitusta.

Cognitive Skills -kurssi (CS-kurssi)

Vankeinhoitolaitoksessa käynnistettiin kanadalaisen mallin mukaan kehitetyt Cognitive Skills -kurssit (CS) v. 1997. Kurssi opettaa erityisesti ongelmanratkaisua ja sosiaalisia taitoja, taitoa pohtia ja arvioida omaa ajatteluaan ja toimintaansa sekä sen seurauksia ja siten oppia kokemuksesta. CS-kurssi koostuu normaalista 36:sta kahden oppitunnin opetuskerrasta, ja oppitunteja pidetään 2–4 kertaa viikossa. Ohjelman kokonaiskesto on n. 3,5 kuukautta. Kurssin ohjaajina toimivat vartijat, ohjaajat tai muu henkilökunta, mutta heiltä edellytetään erityisen koulutuksen käymistä. Vuonna 2004 CS-kurssin suoritti yhteensä 41 vankia.

Cognitive Skills -ohjelmia on v. 1997–2003 järjestetty Lounais-Suomen, Riihimäen, Sukevan, Hämeenlinnan, Kylmäkosken, Konnunson, Satakunnan, Mikkelin ja Oulun vankiloissa. Vuonna 2003 ohjelmaa toteutettiin vain viidessä vankilassa koulutettujen ohjaajien puuttumisen vuoksi. Uusia ohjaajia ei ole saatu rekrytoitua ylläpidon myötä lisääntyneiden välttämättömien työtehtävien vuoksi. Uutena laitoksena Cognitive Skills -toiminta käynnistyy v. 2004 Pelson vankilassa. Vuoden 2004 kurseja varten Rikosseuraamusvirasto on myöntänyt erillisen määrärahan, jotta kurssit pystyttäisiin järjestämään niissä vankiloissa, joissa se on tulostavoitteena.

WOP-projekti

Keravan vankilassa on vuodesta 2001 alkaen toiminut ESR-rahoitteinen WOP-projekti (Work Out Project). Nuoriso-osastolla on oma 6-paikkainen osasto alle 26-vuotiaille Helsingis-

tä, Espoosta, Vantaalta ja Keravalta kotoisin oleville vangeille. Projektin tarkoituksena on hakea ratkaisua nuorten vankien syrjäytymisuhkaan sekä puutteellisiin elämänhallintataitoihin rakentamalla riittäviä tukiverkostoja siviiliin. ESR:ltä rahaa on tullut projektiin n. 350 000 €, sen lisäksi työpanokset vankilalta ja eri yhteistyötaidoilta (esim. kunnilta, jotka ovat sitoutuneet projektiin). Rahoitus on turvattu vuoden 2006 loppuun asti.

Naisvankien kuntoutus

Seuraavassa käsitellään erityisesti naisvangeille järjestettyä kuntoutusta Hämeenlinnan vankilan ja Vanajan vankilan toiminnasta saatujen selvitusten mukaan. Vanajan vankilan kuntoutustointa on käsitelty osittain jo edellä.

Vanajan osasto on Hämeenlinnan vankilan alainen avovankilaosasto. Osastolla on virallisesti 42 vankipaikkaa, joista 38 on naisille. Naisten paikoista neljä on varattu äitivangeille lapsineen. Osastolla on mahdollisuus avolaitostyöhön, oman lapsen hoitoon, yksilölliseen kuntoutukseen, vapauteen valmentavaan päihdekuntoutusryhmään ja siviiliopiskeluun tai -työhön.

Vanajan osaston toiminta-ajatuksia ovat päihdekuntoutus ja vapauteen valmentaminen. Kuntoutuksen keinoina ovat päihdeettömyys, työnteke, opiskelu ja omien asioiden hoitamiseen kannustaminen. Vanajalla on käytössä ns. yhdyshenkilötyö, jossa vangille nimitetään yhdyshenkilöksi vartija tai muu henkilökuntaan kuuluva. Yhdyshenkilön kautta vanki pääsääntöisesti hoitaa asioitaan, esim. poistumis lupien ja perhetapaamisten anomiset, kuitenkin siten, että vangin tulee itse ottaa vastuuta asioidensa hoitamisesta.

Vanajan osastolla toiminta suuntautuu normaaliin, vankilan ulkopuoliseen elämään ja päämääränä on, että ennen ehdonalaiseen vapauteen siirtymistä vangilla on asunto ja mahdollisesti työpaikka sekä toimivat yhteydet perheeseen. Vapautuvien vankien osalta on lisäksi keskitytty tarvittaessa valmistelemaan vapautumisen jälkeisiä kuntoutuspaikkoja, joihin he siirtyvät heti ehdonalaisen vapauden alkaessa.

Äiti-lapsi-ryhmän toiminta

Vanajalla on oma osasto vangeille, jotka tulevat suorittamaan rangaistustaan lapsi mukanaan. Äiti-lapsi-ryhmä aloitti toimintansa talvella 2002. Ryhmän vastaavana ohjaajana toimii sairaanhoitaja. Hänen lisäksi ryhmän toiminnan

suunnitteluun ja toteutukseen on osallistunut yksi vartija. Ryhmän toiminnan perustamisajatuksena oli luoda, kehittää ja järjestää äideille mielekästä ja yhteistä toimintaa rytmittämään päivää. Vangit, joilla on pieniä lapsia, eivät käy avolaitostyössä.

Äiti-lapsi-ryhmän kokoonpano vaihtelee ja elää sen mukaan, millaisia ja kuinka paljon äitivankeja Vanajalla on. Ryhmä kokoontuu ohjaajan johdolla 2–4 kertaa kuukaudessa ja tarvittaessa useamminkin. Toiminnan sisältö suunnitellaan ryhmän tarpeista ja kiinnostuksenkohteista lähtien. Tavoitteena on saada äidit toimimaan, tekemään yhdessä ja yhteisvastuullisesti. Äiti-lapsi-osastolle luodaan säännöt ja toimintaohjeet, mihin ryhmäläiset sitoutuvat. Osastolle on esim. kehitelty varaäiti-systeemi, jonka tarkoituksena on jakaa lastenhoitovastuuta äitien kesken. Isommille, leikki-ikäisille lapsille on järjestetty Mannerheimin Lastensuojeluliiton toimesta ohjattua leikkitoimintaa. Lastenohjaaja on käynyt leikittämässä, laulattamassa sekä ohjauksessa askartelua. Ryhmäläiset ovat tehneet 1–2 kertaa vuodessa erilaisia retkiä, mm. Tervakoskelle Puuhamaahan.

Äiti-lapsi-ryhmän kokoontumisissa käsitellään yhdessä mm. äitiyteen, vanhemmuuteen, varhaiseen vuorovaikutukseen ja lapsen hoitoon sekä hyvinvointiin liittyviä asioita. Ryhmässä käsitellään myös vankeuden mukanaan tuomia ajatuksia ja tunteita. Tavoitteena on, että ryhmäläiset tukevat toisiaan ja auttavat jaksamaan joskus turhauttaviltakin tuntuissa elämäntilanteissa. Ryhmä voi myös kokoontua erilaisten teemojen ympärille. Aiheena voi olla esim. lapsen ensiapu, lapsen ikäkausien liittyvät erityisyydet tai isän rooli perheessä.

Äiti-lapsi-ryhmän toimintaan ei ole varattu erillistä määrärahaa, vaan se pyritään viemään läpi muiden toimintojen ohessa.

Väkivaltaa kohdanneiden naisten ryhmä

Vanajan osastolla on aloitettu ryhmämuotoista toimintaa naisille, jotka ovat joutuneet jossakin elämänsä vaiheessa lähisuhteessaan väkivallan kohteeksi. Väkivallan uhka ei välttämättä ole akuutti vankeusajana, mutta aiempien kokemusten ja tulevaisuuteen varautumisen kannalta käsitellään ja jaetaan omia kokemuksia turvallisessa ryhmässä. Ryhmän toiminta perustuu vertaistuelle, jonka tarkoituksena on auttaa naisia huomaamaan, etteivät he ole yksin asiansa

kanssa, vaikkakin kokemukset ja niiden herättämät tunteet ja reaktiot ovat yksilöllisiä.

Keväällä 2004 on järjestetty ja läpikäyty ensimmäinen väkivaltaa kokeneiden naisten ryhmä nimikkeellä Väkivallaton tulevaisuus. Ryhmäläiset ovat kokeneet toiminnan mielekkääksi ja tarpeelliseksi. Uusi ryhmä aloittaa mahdollisesti syksyllä 2004 resurssi- sekä henkilökysymysten (ohjaajien osalta) selvittyä.

Ensimmäisessä Väkivallaton tulevaisuus-ryhmässä ohjausvastuu oli vartijalla, jolla oli aiempaa kokemusta samaan aiheeseen liittyvien ryhmien ohjaamisesta ja asioiden käsittelystä. Toisena ohjaajana oli sairaanhoitaja. Muutamalla kerralla mukana oli myös sairaanhoidon opiskelija. Mahdolliset ryhmäläiset kartoitettiin haastattelujen avulla, ja työntekijät ottivat myös suoraan yhteyttä vankeihin, joilla he tiesivät olevan kokemuksia lähisuhdeväkivallasta. Ryhmään ilmoittautui seitsemän vankia, joista neljä kävi kokoontumisissa loppuun saakka. Ryhmään osallistuminen oli vapaaehtoista ja tapahtui vangin omalla ajalla. Ryhmässä koottiin selviytymis- ja tukipaketti, joka sisältää mm. toimintaohjeita ja yhteystietoja paikkoihin, joista voi saada apua ja tukea sekä ottaa yhteyttä mahdollisten tulevien väkivaltatilanteiden varalle.

Myöskään tämän ryhmän toimintaan ei ole erillistä määrärahaa, vaan toiminnan kulut on otettu jostain muusta toimintalohkosta. Ryhmän toiminnasta aiheutuu jonkin verran ylimääräisiä palkkakuluja työaikajärjestelyihin tehtävien muutosten takia.

Seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelma

Seuraavassa selvitetään Kuopion vankilassa toteutettua seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelmaa psykologi Markus Sundinin laatiman raportin mukaan.

Seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelma (STOP) on ensimmäinen rikosperusteinen rikossensuusimisriskiä alentamaan pyrkivä toimintaohjelma Suomen vankeinhoidossa. Ohjelma perustuu nk. kognitiivis-behavioraaliseen malliin, jossa rikollista käyttäytymistä pyritään vähentämään vaikuttamalla ensisijaisesti henkilön ajatuksiin ja siten myös tunteisiin, asenteisiin ja toimintaan. Lisäksi ohjelman tarkoituksena on tekijän kohdalla lisätä rikoksen uhrin aseman ymmärtämistä sekä kehittää uusia taitoja vahvistamaan rikoksetonta elämää ja välttämään seksuaalirikosten uusimista.

Seksuaalirikoksista tuomittujen toimintaohjelma käynnistettiin v. 1999 silloisessa Kuopion lääninvankilassa. Tällöin työtä ja resursseja vaativat esimerkiksi STOP-ohjaajien ja vankeja ohjelmaan motivoivien yhdyshenkilöiden koulutus, vankien rekrytointi, ohjelman käytännön toteutus, STOP-käsikirjojen ja arviointilomakkeiden kääntäminen sekä ohjelmaan liittyvä tiedotus. Tammikuussa 1999 kymmenen Kuopion lääninvankilan työntekijää koulutettiin STOP-ohjaajiksi. Koulutukseen valittiin tasaisesti miehiä ja naisia. Koulutetut edustivat monia vankeinhoidon ammattiryhmiä (mm. valvonta, työtoiminta, mielenterveystyö ja sosiaalityö) ja olivat iältään 28–50-vuotiaita. Tämä ammattirakenne, sukupuoli- ja ikäjakauma on pysynyt samankaltaisena. Jotkut henkilöt ovat siirtyneet toisiin tehtäviin, mutta joukossa on edelleen alusta asti mukana olleita.

Vuonna 2002 STOP-ohjelmassa otettiin käyttöön uusi käsikirja ja sen mukainen uudistettu ohjelma. Tällöin Kuopion vankilan psykologi yhdessä Rikosseuraamusviraston erityisasiantuntijan kanssa osallistui Nottinghamissa järjestettyyn kaksiviikkoiseen koulutukseen. Samana vuonna aloitettiin myös valmistelut STOP-ohjelman laajentamista varten Kuopion vankilassa. Toimintaohjelmaa varten perustettiin toinen osasto ja valittiin uusia ohjaajia. Uudet ja entiset ohjaajat koulutettiin Kuopiossa uutta käsikirjaa ja ohjelmaa varten loppuvuodesta 2002.

Helmikuussa 2004 ohjelmaan oli hakenut kaiken kaikkiaan 94 vankia. Raportin antamisaikaan-kohtaan mennessä ohjelman oli käynyt läpi 52 vankia, joista oli vapautunut 39. Näistä ohjelman käyneistä ja vapautuneista vangeista on tietoon tullut yksi, joka on uusinut rikoksensa ja saanut siitä tuomion. Muita kuin seksuaalirikoksen tehneitä uusijoita on tiedossa kaksi. Ohjelman on keskeyttänyt kaksi vankia mielenterveydellisistä syistä. Valittuja, mutta ohjelmaan tulonsa peruneita vankeja on ollut neljä. Järjestyksessään yhdeksäs ryhmä päättyi huhtikuussa 2004, kymmenes oli toiminnassa ja yhdenentoista ryhmän kokoonpano valmistumassa.

Kuopion vankilassa toimintaohjelmasta, sen toteuttamisesta ja laadusta vastaa psykologi, joka tekee tiivistä yhteistyötä koulutettujen STOP-ohjaajien kanssa. Ohjaajista kaksi on vuorollaan toimintaohjelmassa ryhmän vetovastuussa, minä lisäksi kolmas STOP-ohjaaja toimii yhdyshenkilönä, jonka tehtävänä on mm. rekrytoi-

da uusia vankeja ohjelmaan. Psykologin työkuvaan kuuluu myös ohjaajien ohjaaminen. Nykyinen psykologi on järjestyksessään kolmas STOPin historiassa.

Lisäksi toimintaohjelman ohjaajat ja psykologi osallistuvat työnohjaukseen n. 3–4 viikon välein. Työnohjausta antaa ulkopuolinen työnohjaaja. Työnohjaus on jatkokoulutuksen ja saavutetun ammattitaidon ylläpitämisen ohella erittäin tärkeä ja hyväksi koettu asia. Toimintaohjelman onnistunut toteutus vaatii kuitenkin Kuopion vankilan koko henkilökunnan sitoutumista tehtävään.

Toimintaohjelman onnistunut toteutus on luonnollisesti riippuvainen myös toimivasta yhteistyöstä niin muiden Suomen vankiloiden kuin myös Rikosseuraamusviraston ja koko vankeinhoitolaitoksenkin kanssa. Esimerkiksi uusien vankien rekrytoiminen ohjelmaan olisi mahdotonta ilman kattavaa yhdyshenkilöjärjestelmää. Rikosseuraamusvirasto on tukenut toimintaohjelmaa esim. koulutusten ja tutustumiskäyntien kautta. Lisäksi kansainväliset yhteydet Englantiin, Skotlantiin ja Kanadaan ovat olleet tärkeitä toimintaohjelman ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Tulevaisuudessakin niillä on suuri merkitys samalla, kun kehitetään suomalaista tapaa työskennellä seksuaalirikoksista tuomittujen kanssa. Jatkokoulutusta ja saavutetun ammattitaidon säilyttämistä ei voi Sundinin mukaan korostaa liikaa. Kotimaassa tavoitteena on mm. tehostaa toimintaohjelman käyneiden, vapautuvien vankien siviiliin siirtymisen suunnittelua ja toteuttamista. Tätä varten on tarkoitus kehittää ja tiivistää yhteistyötä Kriminaalihoitolaitoksen kanssa.

Toimintaohjelman vaikuttavuutta Suomen vankeinhoidossa ei ole vielä tieteellisesti arvioitu, mutta alustavat kokemukset ovat rohkaisevia. Tällä hetkellä työn alla on tietokanta, jonka avulla on mahdollista tutkia tilastollisesti ohjelman käyneiden vankien alku- ja loppuarvioita. Tämän työn valmistuttua ensimmäiset tieteelliset arviot ohjelman vaikuttavuudesta on mahdollista saada v. 2005.

Muu kuntouttava toiminta

Muusta kuntouttavasta toiminnasta mainitaan Helsingin vankilan antamassa selvityksessä. Vankilassa toimivat AA:n ja SPR:n säännölliset ryhmät. SPR:n vankilavierailijat pitävät erityistä Isukki-ryhmää vangeille ja heidän lapsilleen, tavoitteenaan isä-lapsi-suhteen ylläpitäminen ja

vahvistaminen. Vankilan ulkopuolella on käyty urheilukilpailuissa tai peleissä, retkillä ja perhe- sekä liikuntaleireillä yhteensä 13 kertaa. Perheleirit on toteutettu pääsääntöisesti Vapautuvien Tuki ry:n kanssa. Niiden kesto on 3 vrk, ja ohjelma perustuu luentoihin, keskusteluihin ja ryhmätöihin. Ohjelmaan kuuluu myös toiminnallisia aktiviteetteja sekä päihteiden käyttöön liittyvää tiedotusta ja valistusta.

Opintopiiriin, harrastusryhmään tai vankilan ulkopuolelle tehtyihin ryhmäkäynteihin osallistumisia oli vuoden aikana 974. Kaikella edellä kuvatulla toiminnalla on Helsingin vankilan mukaan oma kuntouttava vaikutuksensa, paitsi laitostumista ehkäisevänä, myös erityisesti pitkäaikaisvankien uudelleen sopeuttamisena vapautumisen jälkeiseen siviilielämään.

Kuntoutustoiminnan tuloksellisuus

Vankien kuntoutustoiminnan, niin toimintaohjelmien kuin erilaisten laajempien projektienkin merkitys on ollut oikeusministeriön mukaan monitahoinen. Sen merkityksen lisäksi, mikä niillä on ollut yksittäisten vankien kannalta, niillä on ollut vaikutusta myös yleisesti vankiloiden toimintatapoihin. Toimintatapojen ja -muotojen yksilölliseen vaikuttavuuteen kiinnitetään nyt enemmän huomiota kuin 1990-luvun alkupuoliskolla, jolloin vankien toimintamahdollisuudet olivat vain työ ja opiskelu. Toimintaohjelmien toteuttamisen opiskelun myötä ainakin osalla henkilökuntaa on ollut mahdollisuus laajentaa käsityksiään rikollisen käyttäytymisen syistä ja seurauksista, millä voidaan olettaa olleen vaikutusta vankiloiden toimintatapoihin ja toiminnan tavoitteellisuuteen yleensä.

Vanajan vankilan antaman selvityksen mukaan kuntoutustoiminnan laajan ja onnistuneen läpiviennin taustalla on ennen kaikkea erilaisiin ryhmätoimintoihin motivoituneet vartijat ja muu henkilökunta. Kurssien vaikuttavuudesta vankeuden jälkeen ei ole olemassa tutkittua tietoa. Kuitenkin vangit ovat kokeneet kuntoutustoiminnan kehittäväksi, ja positiivisia, vankeusaikaan liittyviä vaikutuksia on saatu aikaan. Kuntoutus on myös omaksuttu yhä selvemmin henkilökunnan piirissä osaksi vankeinhoitoa. Kuntoutuksen rooli tulee edelleen kasvamaan, koska vankien työkyky on keskimäärin heikentynyt. Kuntoutustoiminnasta aiheutuneet kustannukset ovat Vanajan vankilan mukaan todella pienet verrattuna niihin vaikutuksiin, joita

kuntoutus saa yksilön kohdalla aikaan, ja verrattuna laajempiin yhteiskunnallisiin säästöihin.

Vilppulan vankilassa panostetaan vankien ammattiopetukseen ja työntekoon sekä perhe-työhön. Vankilan ammatillisen koulutuksen kehittämisessä on pyritty pitkäjänteisyyteen ja pysyvään verkottumiseen vankilan ulkopuolelle. Useita vankeja on jäänyt vapautumisen jälkeen yrityksen palvelukseen paikkakunnalle. Sen sijaan toimintaohjelmia ja projekteja kritisoidaan vankilan antamassa selvityksessä voimakkaasti. Vilppulassa ei ole luotettu erillisiin projekteihin, jotka usein toteutetaan ulkopuolisin resurssein. Niillä saadaan vankilan mukaan aikaan hetimitäinen aallonharja, mutta kestäviin tuloksiin ei juurikaan ole päästy. "Olemme edenneet vakaasti, mutta mitä on tehty ja edelleen tehdään, on istutettu omaan henkilökuntaan pysyväksi toimintatavaksi." Vankilan johtajan käsityksen mukaan vankeinhoidon projekteissa rahaa menee, mutta tulokset maksavat suoritetta kohti aivan liikaa. Myönteiset tuloksetkin ovat aika vaatimattomia.

1990-luvun loppupuolella aloitettujen toimintaohjelmien ja erityisten kuntoutusprojektien seuranta-aika on ollut melko lyhyt. Toisaalta vankeinhoidolaitokselta puuttuu vielä toistaiseksi sellainen vankitietojärjestelmä, jossa vankien toimintaan osallistumista koskevia tietoja voitaisiin verrata vapautumisen jälkeistä selviytymistä kuvaaviin tietoihin. Rikosseuraamusvirastolta saatujen tietojen mukaan alustavat tutkimukset osoittavat kuitenkin, että päihdekuntoutuksella näyttäisi olevan vaikutusta uusintarikollisuuteen. Samoin on voitu todeta, että löydösten perusteella arvioitu päihteiden käyttö vankiloissa on vähentynyt. Niin ikään alustavien tietojen mukaan Kuopion vankilassa vuodesta 1999 lähtien toimeenpannun seksuaalirikoksista tuomituille tarkoitetun toimintaohjelman toteuttamisessa on onnistuttu hyvin ja tulokset ovat lupaavia.

Oikeusministeriön tavoitteena on kuntoutustoiminnan kehittämisen jatkaminen, vaikka ongelmana onkin resurssien riittävyys. Toimintamuotojen kehitystyö vie voimavaroja, niin myös niiden toteuttaminen riittävän yhtenäisellä tavalla siten, että niiden vaikuttavuutta voidaan luotettavasti arvioida. Vankiloiden yliasutustilanteissa, jolloin sekä henkilökunnan työajan että muiden resurssien riittävyys on koetuksella, kuntoutustoimintojen toteuttaminen ja kehittäminen kärsivät. Vangeista yhä useampi on päihdeongelmainen ja väkivaltarikolliset muodosta-

vat suurimman vankiryhmän. Tämän perusteella niin itse toimintojen kuin niiden arvioinninkin tehostaminen on aiheellista sekä yhteiskunnan että vankiloiden turvallisuuden kannalta. Kysymys ei ole pelkästään nyt käytössä olevien ohjelmien käytön laajentamisesta vaan myös uusin toimintamuotojen kehittämisestä.

Vankilavirkailijain Liiton näkemykset

Kun tarkastellaan kuntoutustoimintaan suunnatun rahoituksen riittävyttä, tulee Vankilavirkailijain Liiton mielestä tarkastella koko vankeinhoidolaitoksen rahoitusta. Ennen kaikkea sitä, mitkä ovat samaan aikaan työtoiminnan ja valvonnan resurssit. Tilanne on muuttunut viime vuosina huomontaan suuntaan selkeimmin valvontahenkilökunnan osalta.

Vankilavirkailijain Liiton näkemyksen mukaan kuntoutusohjelmien kirjo on liian laaja ja vankiloiden välinen työnjako niiden kohdalla epäselvä. On ohjelmia (esim. Cognitive Skills) joiden käyttöön on koulutettu työntekijöitä useasta vankilasta. Henkilöstöresurssit eivät kuitenkaan läheskään aina mahdollista ohjelmien käynnistämistä, etenkin silloin, kun ohjaajien olisi irrottauduttava päätehtävästään, valvontatyöstä. Vankiloilla on useita erilaisia lyhyt- ja pitkäkestoisia ohjelmia. Muutamien ohjelmaan keskittyminen ja niiden kehittäminen olisi liiton mielestä ollut järkevämpää.

Henkilökunnalla ei ole Vankilavirkailijain Liiton mukaan juurikaan tietoa ohjelmien tuloksista. Ohjelmat ovat kuitenkin korostetusti esillä tavoitteissa, ja niihin on resursoitu henkilökuntaa mm. päihdevirkojen kautta sekä virkamuu-toksilla valvontahenkilökunnasta. Esimerkiksi Kisko-ohjelma vaatii kaksi ohjaajaa sekä taustatyöryhmän. Vankeja osastolla on yleensä kuusi. Vastaavasti vankilaosastolla voi olla kahdella vartijalla kuusikymmentä vankia. Kuitenkin työnantaja arvostaa ohjelmatyön korkeammalle kuin työn asuinosastoilla. Tämä koetaan Vankilavirkailijain Liiton mukaan henkilökuntaa eriarvoistavaksi kohteluksi.

Vankilavirkailijain Liiton näkemyksen mukaan valvontahenkilökunnan peruskoulutuksen sisältö (vankeinhoidon perustutkinto) vastaa kohtuullisen hyvin vankilan arkipäivän ja vankien osallistumisvelvollisuuden asettamiin tarpeisiin, etenkin, kun nykyään täydennyskoulutuksessa on mahdollista erikoistua esim. ongelmanratkaisutaitojen ym. ohjaamiseen. Liiton mukaan laajamittaisempi panostus peruskoulutuksessa ei

tietenkään olisi haitaksi, mutta nykyisillä valvontahenkilöstöresursseilla ei koulutuksen laajempi hyödyntäminen ole mahdollista. Vankiloiden turvallisuuden ja vankiloiden päivittäisten toimintojen kannalta suurin ongelma on liiton mukaan nimenomaan valvontahenkilökunnan liian vähäinen määrä.

Ongelmanratkaisutaitojen ja aggressionhallintaan pyrkivien ohjelmien vaikutusta vankila-

turvallisuuteen on hyvin vaikea arvioida. Vankien välinen väkivalta on viime vuosina ollut selvästi kasvussa. Myös henkilökuntaan kohdistunut väkivalta on kasvanut jonkin verran. Asian taustalla on luonnollisesti kohonnut vankiluku. Tämän johdosta Vankilavirkailijain Liitto ei pysty arvioimaan toimintaohjelmien vaikutusta vankilaturvallisuuteen.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Rangaistusta suorittavat vangit ovat velvollisia osallistumaan työhön, koulutukseen tai muuhun rangaistuslaitoksen järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Vangit ovat voineet suorittaa osallistumisvelvollisuutensa vuodesta 1995 lähtien myös kuntouttavissa ja toimintakykyä ylläpitävissä toiminnoissa. Vankilan toimintoihin osallistuvien vankien osuus on vuosi vuodelta vähentynyt. Vuonna 2003 osuus oli n. 57 % vangeista. Näistä työhön tai koulutukseen osallistui n. 50 %. Muihin tavoitteellisiin ohjelmiin osallistui 7 % ja näistä 4 % päihdekuntoutusohjelmiin ja muihin, ajattelumalleja ja ongelmanratkaisutaitoja kehittäviin nk. kognitiivis-behavioraalsiin toimintaohjelmiin. Valtiontilintarkastajat pitävät näitä osallistumisprosentteja hälyttävän pieninä. Suuri osa vangeista on toimettona, mikä ei edistä vankeinhoidon tavoitteiden saavuttamista.

Vankiloiden kuntoutustoiminnan onnistumisen edellytys on koulutettu ja motivoitunut henkilökunta, joka jaksaa kannustaa ja tukea vankien halua ja kykyä elämäntilanteensa parantamiseen ja rikoksista pidättymiseen. Suomen vankiloissa on henkilökuntaa suhteessa vankien määrään vähemmän kuin esim. muissa Pohjoismaissa. Henkilökuntaa ei ole ollut riittävästi, jotta kaikille vangeille olisi pystytty tarjoamaan toimintamahdollisuus. Vankimäärän kasvun aiheuttamien lisämenojen kattamisessa on turvauduttu lisämenoarvioihin. Valtiontilintarkastajat yhtyvät valtiovarainvaliokunnan kantaan, jonka mukaan tällainen budjetointitapa ei ole asianmukainen eikä hyvä vankeinhoitolaitoksen pitkäjänteisen toiminnan kannalta. Myöskään valtiontalouden kehyksiin vuosille 2005–08 ei ole sisällytetty valtiovarainvaliokunnan tekemää monivuotiseksi

tarkoitettua lisäystä vankeinhoidon toimintamäärärahaan. Tällainen menettely loukkaa valtiontilintarkastajien mielestä eduskunnan budjettivaltaa.

Vankeinhoidon kuntoutuksen keskeinen tehtävä on tukea halua muutokseen ja antaa tietoa sekä kokemusta siitä, miten se tapahtuu. Uusi strukturoitu kuntoutusajattelu pureutuu rikollisuuden kannalta olennaisiin epäsosiaalisiin arvoihin ja asenteisiin. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä kehityksenä, että kuntoutusohjelmissa vankeja ohjataan pohtimaan omaa ajatteluaan, tekojaan ja niiden seurauksia.

Päihdehuollon palvelujen määrästä ja laadusta vastaavat kunnat, mutta monet vangit saavat päihdekuntoutusta ensi kerran vasta vankilassa. Tämän vuoksi on tärkeää kehittää vankiloiden päihdekuntoutustoimintaa ja luoda toimivat yhteydet vankien kotikuntiin, niin että kuntoutus voisi jatkua vielä vapautumisen jälkeen. Valtiontilintarkastajien mielestä vankilan ja kotikunnan tulee yhdessä jakaa vastuunsa vangeista ja heidän integroitumisestaan yhteiskuntaan.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan toimintaohjelmien vaikuttavuudesta ei ole vielä Suomessa selvää näyttöä. Ohjelmia on toteutettu niin lyhyen aikaa, ettei seurantaa ole saatu asianmukaisesti järjestettyä. Tavoitteena tulee kuitenkin pidemmällä aikavälillä olla, että kuntoutusohjelmien vaikuttavuutta seurataan, vaikuttavuusmittareita kehitetään ja tuloksia hyödynnetään toimintojen suunnittelussa ja toteutuksessa. Vankilan kuntoutustoimintaa arvioitaessa on syytä ottaa huomioon myös ne olosuhteet, joihin vanki vapauduttuaan joutuu. Läheiset ihmissuhteet, jatkokuntoutusmahdollisuus ja työpaikka vaikuttavat ratkaisevasti henkilön selviytymiseen jatkossa. Tämän vuoksi seuranta tulee mahdollisuuksien mukaan ulottaa myös rangaistusajan jälkeiseen aikaan.

Sisäasiainministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät sisäasiainministeriöltä selvityksen poliisin sisäisestä yhteistyöstä ja aluekeskusohjelman toteuttamisesta.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin sisä- asiainministeriöön 10.3.2004. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Ritva Viljasen ohella ministeri- ön muuta virkakuntaa hallinnonalan toiminnasta v. 2003, keskushallinnon kehittämishankkeen onnistuneisuudesta, keskushallinnon tuottavuus- den ja tehokkuuden arvioimisen nykytilasta, pelastustoimen uudistamisen onnistuneisuude- sta sekä virkamiesmoraalin kehittymisestä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kerto- musosuu- den valmistelusta ovat vastanneet yli- tarkastaja Arto Mäkelä (poliisin sisäinen yhteis- työ ja aluekeskusohjelman toimivuus) sekä tar- kastaja Marjaana Solanne (maahanmuuttohallin- to). Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 16.6.2004.

Aluekeskusohjelman toimivuus

Valtioneuvoston tarkastajat ovat arvioineet aluekes- kusohjelmaan ja sen toteutukseen liittyviä kehit- tämistarpeita. Koska aluekeskusohjelma on keskeinen osa kansallisen aluepolitiikan koko- naisuutta, ohjelmaan liittyvät ongelmat vaikutta- vat suoraan koko aluepolitiikan toimivuuteen. Kertomusosuutta varten on pyydetty selvitykset sisäasiainministeriön ohella viideltä maakunnan liitolta (Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Kymen- laakso, Pohjois-Savo, Pohjois-Pohjanmaa), Suomen Kuntaliitolta, viideltä TE-keskukselta (Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Kaakkois-Suomi, Pohjois-Savo, Pohjois-Pohjanmaa) sekä viideltä ohjelma-alueelta (Ylä-Savon talousalue, Rova- niemen seutu, Jyväskylän kaupunkiseutu, Porin kaupunkiseutu, Seinäjoen seutu).

Aluekeskusohjelma ja sen tavoitteet

Aluekeskusohjelmaa on toteutettu vuoden 2002 alusta lukien 34 ohjelma-alueella. Ne käsittävät 269 kuntaa ja niillä asuu yli 63 % Suomen väes- töstä. Ohjelman keskeinen tavoite on elinvoi-

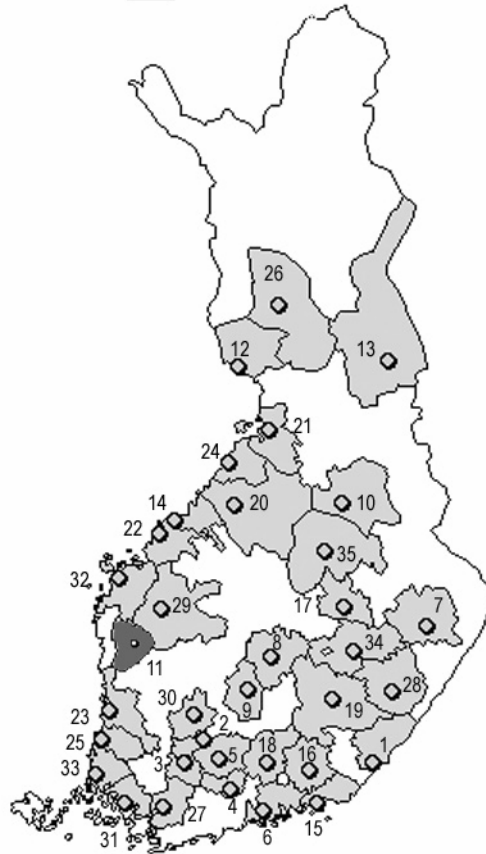
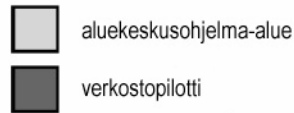
maisten aluekeskusten verkoston synnyttämi- nen. Vuosina 2001–04 valtio on osoittanut oh- jelma-alueille rahoitusta kehittämistyön kustan- nuksiin yhteensä 26 milj. €. Valtioneuvosto päätti 4.12.2003 aluekeskusohjelman toteutuk- sesta ohjelmakaudella 2004–2006. Päätöksen perusteella jatketaan myös Helsingin seudun sekä sen kehysseutujen kaupunkiohjelmien tu- kemista. Mikäli aluekeskusohjelman ohella myös kyseiset kaupunkiohjelmat huomioidaan, ohjel- maseuduilla asuvien määrä kohoaa 87 %:iin.

Aluekeskusohjelma käynnistyi pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen syksyllä 2000 hyväksymien aluepoliittisten linjausten ja alue- poliittisen tavoitepäätöksen (hallituksen iltakou- lu 4.10.2000) perusteella. Linjausten taustalla oli useita syitä, jotka liittyivät kansallisen aluepoli- tiikan vahvistamiseen tilanteessa, jossa aluepoli- tiikkaa oli toteutettu huomattavalta osin osana EU:n rakennerahasto-ohjelmia. Tavoitepäätök- sessä todettiin useimpien kuntien olleen silloi- sessa kansainvälisessä markkinataloudessa liian pieniä elinkeinopoliittisia toimijoita. Samaan aikaan yhä useammalla kunnalla oli ilmennyt vaikeuksia järjestää asianmukaisia palveluita. Koska kuntarakenteen muutokset olivat osoit- tautuneet vaikeiksi ja hitaiksi, pidettiin kuntien vapaaehtoisen yhteistyön kehittämistä realisti- simpänä vaihtoehtona.

Aluekeskusohjelman tavoitteet on määritelty hallitusohjelmassa, alueiden kehittämisestä an- netussa laissa (602/2002) ja hallituksen strate- gia-asiakirjassa. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan hallitus harjoittaa sosiaaliseen ja alueelliseen tasapainoon tähtää- vää politiikkaa. Eroja alueiden kehittämisedelly- tyksissä kavennetaan. Tavoitteena on muutto- liikkeen ja väestörakenteen tasapainottaminen sekä palvelurakenteen turvaaminen koko maas- sa. Aluekeskusten vahvistamiseksi aluekeskus- ohjelmaa kehitetään ja sen toteuttamista tehos- tetaan suoritettavien arviointien pohjalta. Alue- keskusohjelmalla tuetaan hallitusohjelman mu- kaan myös ohjelma-alueita ympäröivien seutu- jen kehitystä.

ALUEKESKUKSET 2004-2006

- 1 Aluekeskus Saimaankaupunki
- 2 Etelä-Pirkanmaan seutukunta
- 3 Forssan seutukunta
- 4 Hyvinkään-Riihimäen talousalue
- 5 Hämeenlinnan seutu
- 6 Itä-Uusimaa
- 7 Joensuun seutu
- 8 Jyväskylän kaupunkiseutu
- 9 Jämsä
- 10 Kajaanin kaupunkiseutu
- 11 Kauhajoen seutu (verkostopilotti)
- 12 Kemi-Tornio alue
- 13 Koillis-Suomi
- 14 Kokkolan seutukunta
- 15 Kotkan-Haminan seutu
- 16 Kouvolan kaupunkiseutu
- 17 Kuopion seutu
- 18 Lahden alue
- 19 Mikkelin seutu
- 20 Oulun Eteläinen
- 21 Oulun seutu
- 22 Pietarsaaren seutukunta
- 23 Porin seutu
- 24 Raahen seutu
- 25 Rauman seutu
- 26 Rovaniemen seutu
- 27 Salon seutukunta
- 28 Savonlinnan seutu
- 29 Seinäjoen seutu
- 30 Tampereen seutukunta
- 31 Turun seutu
- 32 Vaasanseutu
- 33 Vakka-Suomen seutukunta
- 34 Varkauden talousalue
- 35 Ylä-Savon talousalue



Lähde: Sisäasiainministeriö.

Valtioneuvoston alueiden kehittämisen tavoitteista 15.1.2004 antaman päätöksen ja hallituksen strategia-asiakirjasta 7.4.2004 antaman periaatepäätöksen mukaan jokaisessa maakunnassa on oltava vähintään yksi kaupunkiseutu, joka tarjoaa kilpailukykyisen sijaintipaikan erityyppisille yrityksille ja monipuoliset paikalliset työmarkkinat. Lisäksi maakunnassa on oltava

hyvin menestyviä pienempiä kaupunkiseutuja, vahvoja kuntakeskuksia ja maaseutualueita, joiden yritykset ovat tehokkaasti verkottuneet sekä maakunnan sisällä että sen ulkopuolella. Strategia-asiakirjan mukaan aluekeskusohjelman yleisiä tavoitteita ovat erikokoisten kaupunkiseutujen omiin vahvuuksiin ja erikoistumiseen perustuvan kilpailukykyyn, elinvoiman ja sosiaali-

sesti tasapainoisen kehityksen vahvistaminen, kaikki maakunnat kattavan, alueellisesti vaikuttavan aluekeskusverkoston kehittäminen sekä aluerakenteen tasapainottaminen.

Valtioneuvosto antoi huhtikuussa 2004 eduskunnalle selonteon aluepolitiikasta (VNS 3/2004 vp). Selonteossa on tarkasteltu rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain (1353/1999) tavoitteiden toteutumista ja soveltamista sekä selostettu alueiden kehittämisen kokonaisuuteen vaikuttavia kansallisia toimia. Koska aluekeskusohjelman osuus on selonteossa varsin pieni ja osuus sisältää samoja asioita kuin hallituksen strategia-asiakirja sekä em. valtioneuvoston 15.1.2004 antama päätös alueiden kehittämisen tavoitteista, ei selontekoa ole käsitelty tässä tarkastelussa laajemmin.

Aluekeskusohjelma on vuoden 2003 alusta voimaan tulleen alueiden kehittämisestä annetun lain mukainen valtion erityisohjelma. Lain mukaan aluekeskusohjelman tavoitteena on kehittää aluekeskusten vahvuuksia, erikoistumista ja yhteistyötä kaikki maakunnat kattavan verkokson vahvistamiseksi. Aluekeskukset muodostuvat toiminnallisesti yhtenäisistä, työssäkäyntiin, asumiseen sekä palvelujen tuottamiseen ja kysyntään perustuvista kaupunkiseuduista. Muita lain mukaisia erityisohjelmia ovat maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma. Erityisohjelmat tulee sovittaa yhteen maakunnan liiton laatiman maakuntaohjelman kanssa. Ohjelma valmistellaan yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa. Maakunnan liiton johdolla valmistellaan vuosittain ohjelman toteuttamissuunnitelma. Se sisältää ehdotuksen maakuntaohjelman ja erityisohjelmien kannalta keskeisiksi hankkeiksi ja muiksi toimenpiteiksi sekä arvion niiden rahoittamisesta.

Osaamiskeskusohjelman tavoitteena on parantaa kansainvälisesti kilpailukykyiseen, korkeaa osaamista vaativan yritys- ja tutkimustoiminnan sijoittumisen ja kehittämisen edellytyksiä. Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman tavoitteena on uudistaa ja monipuolistaa elinkeinoja sekä turvata ja kehittää palveluja maaseudulla soveltamalla yhteen maaseutua koskevia eri hallinnonalojen toimenpiteitä. Niin kutsutun SEUTU-hankkeen tavoitteena on kuntien seudullisen yhteistyön uusien menetelmien, seu-

tuyhteistyön organisoinnin ja päätöksentekorakenteiden kehittäminen, kuntien seutuyhteistyön laajentaminen sekä valtion ja kuntien yhteistyön lisääminen palvelujen tuottamisessa. EU:n rakennerahasto-ohjelmia ovat mm. EU:n tavoiteohjelmat (tavoite 1-, tavoite 2- ja tavoite 3 -ohjelmat) sekä tavoiteohjelmia täydentävät yhteisöaloitteet (Interreg III -ohjelmat, Urban II, Leader+ ja Equal).

Aluekeskusohjelman käynnistyminen ja sisällölliset painotukset

Valtioneuvoston 6.9.2001 ja sen valtuuttamana sisäasiainministeriön 13.12.2001 tekemien päätösten perusteella aluekeskusohjelmaan nimettiin yhteensä 34 aluetta. Tämän jälkeen ohjelma-alueissa ei ole tapahtunut muutoksia. Valintoja oli edeltänyt sisäasiainministeriön käynnistämä hakumenettely, etukäteen määritellyt valintakriteerit, erillisen asiantuntijaraadin ehdotukset valittavista alueista sekä muutamien alueiden toimittamat lisäselvitykset. Ohjelmaan jätettiin määräaikaan mennessä 42 hakemusta 41 alueelta.

Aluekeskusohjelman valtakunnalliset tavoitteet on muotoiltu verrattain yleisiksi ja etenkin keinot on suurelta osin jätetty seutujen itsensä valittaviksi. Ohjelmassa on haluttu tukea kaupunkiseutujen omaehtoista ja itseorganisoituvaa kehitysprosessia, jossa seudun toimijat yhdessä tunnistavat kehittämisen keskeisiä haasteita, asettavat yhteiset tavoitteet ja sitoutuvat niiden toteuttamiseen sekä keskinäisessä yhteistyössä huolehtivat ohjelman toteutuksesta.

Huolimatta verrattain suuresta määrittelyn vapaudesta, mikä jo hakuvaiheessa annettiin alueille, sisältyy ohjelman käynnistyksen yhteydessä tehtyihin linjauksiin myös sisällöllisiä painotuksia. Kokonaisuudessa pyritään kaupunkiseutujen elinvoiman vahvistamiseen. Ohjelman edetessä sisällöllisistä vaatimuksista on täsmentynyt neljä keskeistä tavoitetta, joita kaupunkiseutujen ohjelmien pitäisi seudullaan kyetä edistämään. Kyseiset tavoitteet ovat seudullisen yhteistyön edellytysten vahvistaminen, erikoistuminen, aluekeskusohjelman lisäarvo ja alueellinen vaikuttavuus.

Ensimmäinen tavoite, seudullisen yhteistyön edellytysten vahvistaminen, liittyy siihen, että yksittäiset kunnat ovat riittämättömiä yksiköitä useiden kehittämiskokonaisuuksien hallitsemiseksi. Tämän vuoksi kuntien tulisi kyetä seudulliseen yhteistyöhön tavalla, joka sitoo myös

muut seudun toimijat – niin viranomaiset, elinkeinoelämän, oppilaitokset kuin järjestökentänkin – yhteiseen kehittämistyöhön. Seudullinen yhteistyö nähdään paljolti myös vaihtoehtona kuntien yhdistymisille. Erikoistumisen tavoitteessa on kyse tarpeesta profiloida kaupunkiseutujen elinkeino- ja osaamisalueita sellaisiksi vahvoiksi aloiksi, joilla voidaan menestyä sekä valtakunnallisessa että maailmanlaajuisessa kilpailuympäristössä. Aluekeskusohjelman lisäarvo tarkoittaa sitä, että ohjelma uutena instrumenttina kykenisi tuomaan merkittävää hyötyä suhteessa muihin aluekehittämisen ohjelmiin ja välineisiin. Alueellinen vaikuttavuus käsittää tavoitteen aluekeskusten merkityksestä koko maakunnan kehittämisessä.

Aluekeskuskohtaiset ohjelmat ovat varsin erilaisia sisällöltään ja laajuudeltaan. Sisällöllisesti tarkasteltuna suurimman ryhmän muodostaa osaamisen ja elinkeinoelämän edellytysten vahvistamisen ryhmä. Keskeisiä tavoitteita ovat seudun osaamistason nostaminen, uusien osaamisalojen ja toimialojen synnyttäminen, yritysten ja elinkeinoelämän edellytysten kehittäminen, innovatiivisuuden lisääminen sekä yhteistyön ja verkostomaisen toimintatavan vahvistaminen. Toisen keskeisen ryhmän muodostavat seudullisen yhteistyön ja päätöksenteon edellytysten vahvistamiseen liittyvät toimenpiteet. Nämä toimet käsittävät sekä seudulliseen yhteistyö- ja päätöksentekojärjestelmään että elinkeinon ja osaamisen kehittämiseen liittyviä hankkeita. Kolmas ohjelmien ryhmä käsittää hyvinvointiin, palvelujen tasoon, elin- ja asuinympäristön laatuun sekä kulttuuriin liittyviä tavoitteita. Keskeiselle sijalle nousee konkreettinen seudullinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä. Näiden lisäksi on havaittavissa epäyhtenäisempi ryhmä ohjelmia, jotka liittyvät seudun ulkoisen kuvan ja sisäisen alueellisen identiteetin vahvistamiseen.

Aluekeskusohjelmaa on ohjannut v. 2001–03 valtioneuvoston asettama aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Ohjelman toteutuksen keskeiset periaatteet on ryhmän toimikauden jälkeen käsitelty hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä. Aluekeskusohjelman kansallisesta koordinoinnista vastaa sisäasiainministeriö. Ministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosastolla toimii itsenäisenä tulossikkonä aluekeskushanke, joka vastaa ohjelman johtamisesta, toteutuksen seurannasta, ohjelmille myönnettävän perusrahoituksen valmistelusta

ja käytön seurannasta, ohjelman viestinnästä ja yhteistyöstä eri tahojen kanssa sekä ohjelman tietopohjasta. Aluekeskusohjelman tulossopimuksessa on määritelty vuosittain ohjelman avaintulokset, painopisteet ja vaikuttavuustavoitteet.

Sisäasiainministeriön näkemyksiä ja Net Effect Oy:n tekemä väliarviointi

Sisäasiainministeriö on antamassaan selvityksessä arvioinut aluekeskusohjelman etenemistä ja kehittämistarpeita viittaamalla ohjelmasta teetettyyn väliarviointiin. Net Effect Oy arvioi ministeriön rahoittamana ohjelman etenemistä ja tuloksia sen ensimmäisellä jaksolla 2001–03. Arvioinnin tulokset julkaistiin helmikuussa 2004 (Kohti elinvoimaisia kaupunkiseutuja, aluekeskusohjelman väliarviointi. SM 2004).

Arvioinnissa aluekeskusohjelmaa pidetään tarkoituksenmukaisena toimintamallina. Ohjelma mahdollistaa kaupunkiseutujen omaehtoisen kehittämistyön alueelta syntyvine kehittämislinjauksineen. Ohjelma on arvioinnin mukaan edennyt pääosin vauhdikkaasti. Ohjelman alkuvaihe on kuitenkin osoittanut, että yhteistyön edellytykset vaihtelevat eri kaupunkiseuduilla, minkä takia ohjelmatyö on edennyt eri tahdissa eri ohjelmaseuduilla. Toisaalta ohjelman merkitys vaihtelee seuduittain ja maakunnittain. Kaikilla mukana olevilla seuduilla ohjelman merkitys ja sen tuoma lisäarvo eivät vielä näyttäyty riittävän selkeinä. Monien seutujen tulee arvioinnin mukaan panostaa siihen, että ohjelmalle hahmottuisi riittävän selkeästi esiin piirtyvä rooli kehittämisen kentässä. Useille aluekeskuksille ohjelman välittömin hyöty on ollut joustava rahoitus, jota on voitu käyttää muiden rahoituslähteiden täydentäjänä. Etenkin selvityksiä on voitu tehdä nopeasti, mikä olisi ollut paljon vaikeampaa esim. EU-ohjelmien rahoituslähteistä. Osa aluekeskuksista on kyennyt jo tekemään suoritetuista selvityksistä johtopäätökset sekä luomaan edellytykset kehittämistyön jatkamiselle. Osa aluekeskuksista on arvioinnin mukaan kuitenkin yhä vaiheessa, jossa olisi välttämätöntä kyetä tekemään päätelmiä esiin nousseista kehittämisvaihtoehdoista ja sopimaan jatkosta sekä hankkeistamaan ja vastuuttamaan kehittämistoimenpiteiden toteutusta.

Aluekeskusohjelma on arvioinnin mukaan lisännyt kaupunkiseutujen sisäistä yhteistyötä. Useimmilla seuduilla toimijat näkevät aluekeskusohjelman ansioksi sen, että se on tiivistänyt

yhteistyösuhteita, jättevöittänyt kehittämistyötä ja koonnut sirpaleisia toimenpiteitä yhtenäisiksi ja siten vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi. Useissa tapauksissa aluekeskusohjelma on ollut vauhdittamassa jo käynnistynyttä tai syvenemässä olevaa seutustumisprosessia. Eräissä aluekeskuksissa ei ole kuitenkaan havaittavissa juurikaan uutta lisäarvoa seudullisuuden piirissä. Havaittavissa on jopa valitettavia merkkejä seudullisen yhteistyön lamaantumisesta ja hajaantumisesta sektorikohtaiseksi pohdinnaksi, mikä vain heikosti tukee seudullisen kokonaisnäemyksen muodostumista kuntien johtavien viranhaltijoiden ja luottamusmiesten tasolla. Arvioinnin mukaan koko seudun mukaan saaminen ja sitoutuminen yhteisiin järjestelyihin on muutamilla seuduilla vienyt huomattavan ajan ja paljon voimia, ja tällöin toiminnallinen kehittäminen on saattanut käynnistyä hitaammin.

Ministeriön mukaan maakunnissa ei kaikilta osin ole vielä tunnustettu aluekeskusten merkitystä alueellisesti vaikuttavina tekijöinä eikä aluekeskusohjelmalla ole vielä selkeästi jäsentynyt roolia maakuntaohjelmissa ja niiden toteuttamissuunnitelmassa – erot maakuntien kesken ovat suuret. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien laadinnasta on kertynyt kokemusta vasta yhdeltä kierrokselta. Sen perusteella voidaan kuitenkin jo todeta, että ohjeistuksessa on jatkossa syytä painottaa nykyistä selkeämmin maakuntien erilaisten seutujen vahvuuksia ja omaehtoisia kehittämisstrategioita maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien lähtökohtina. Tässä tarkastelussa korostuu ministeriön mukaan luonnollisesti myös maakuntien aluekeskusten hankkeiden merkitys osana koko maakunnan kärkihankkeita. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, että alueiden kehittämisestä annetun lain myötä pyrittiin vakiinnuttamaan alueellinen suunnittelujärjestelmä, jossa maakunnilla on ensisijainen koordinoituvastuu alueellisesta kehittämistyöstä. Aluekeskusten kehittämisen kannalta keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, millä tavoin niiden kehittämistavoitteet huomioidaan maakunnan tason valmistelussa ja päätöksenteossa. Arvioinnin mukaan tähänastiset kokemukset eri maakunnista ovat tältä osin olleet vaihtelevia. Kaikissa maakunnissa aluekeskuseutujen asema valmistelutyössä ei ole ollut selkeä. Joissakin maakunnissa aluekeskusten rooli nähdään keskeisenä koko maakunnan kehityksen kannalta.

Tällöin hankkeiden priorisointi aluekeskusten hyväksi nähdään myös tarkoituksenmukaisena. Kaikissa maakunnissa tilanne ei ole arvioinnin mukaan kuitenkaan tämä.

Arvioinnissa on todettu, että maakunnan tasolla toimivien päättäjien näkemykset jakautuvat yhä siitä, kuinka voimakkaasti aluekeskusten hankkeiden tulee heijastua konkreettisina tuloksina koko maakunnan alueelle vai riittääkö keskustaupungin kehitysedellytysten vahvistuminen. Jälkimmäisen kannan mukaisessa ajattelutavassa keskustaupungin ja aluekeskuseudun vahvistuminen koituu viime kädessä koko maakunnan hyväksi. Arvioinnin ohjelmakohtaisesta tarkastelusta käy ilmi, että osassa ohjelma-alueita vaikutusten ulottamisessa keskuskuntien ulkopuolelle tai pieniin kuntiin on koettu olleen vaikeuksia.

Sisäasiainministeriön mukaan aluekeskusohjelmassa on korostettu voimakkaasti seudullisen yhteistyön tiivistämistä. Tarkoituksena on, että ohjelma-alueiden kaikki kunnat voivat kirjata hyötyjä ohjelmasta. Aluekeskusten vaikuttavuuden laajentaminen ohjelma-alueita ympäröiviin seutuihin on tavoite, joka tuli ohjelmaan pääministeri Vanhasen hallitusohjelmassa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi ohjelma-alueiden vuoden 2004 toiminta- ja taloussuunnitelmien laatimista varten annetussa ministeriön ohjeessa on mm. todettu, että aluekeskusohjelmaan nimettyjen alueiden edellytetään selvittävän yhteistyössä aluekeskuksia ympäröivien seutukuntien ja maakuntansa liiton kanssa verkostoyhteistyön mahdollisuuksia, tavoitteita ja käytännön toteutusta. Tarkoituksena on, että aluekeskusohjelmaan verkottuvat ohjelma-alueita ympäröivät seudut sopivat aluekeskusyhteistyökumppaninsa kanssa yhteistyön tavoitteista ja niitä toteuttavista hankkeista. Ministeriö on kuitenkin todennut, ettei ohjelma-alueiden vuoden 2004 toimintasuunnitelmassa tämä ohjelman elementti vielä toteudu erityisen vahvasti. Vaikka useat ohjelma-alueet olivat käyneet yhteistyöneuvotteluja ympäröivien seutujen kanssa, vain muutamilla alueilla on päästy konkreettisiin yhteistyöhankkeisiin.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ohjelma-alueiden seudullisen yhteistyön perinne vaihtelee melko paljon. Koko toiminnallista seutua palveleva ohjelmatyö näyttää toimivan hyvin siellä, missä toiminnallinen alue on tiivis, kuntien välisestä seudullisesta yhteistyöstä on enemmän kokemusta ja kuntien luottamushen-

kilöt ovat vahvasti ohjaamassa aluekeskusstrategiaa. Kansallisen koordinoinnin näkökulmasta katsottuna ongelmia on niillä laajoilla ohjelma-alueilla, joissa joko kuntien määrä tai alueen koko on hyvin suuri, aiempi alueellinen yhteistyö vähäistä tai siinä on koettu jopa sellaisia jännitteitä, jotka pitkään vaikuttavat kuntien välisiin yhteistyösuhteisiin. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että ohjelma-alueilla, joissa keskeiset päätöksentekijät ovat sitoutuneet ohjelman tavoitteiden määrittelyyn ja toimintaan, on myös saavutettu hyviä tuloksia. Suoritetussa arvioinnissa on puolestaan todettu, että kuntien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden aktiivisuus, seudullisten synergiahyötyjen tunnistaminen sekä kaikkien kehittämistyön osapuolten kesken vallitseva luottamus näyttävät vahvasti kytkeytyvän onnistuneeseen ohjelmatyöhön.

Aluekeskusohjelman yksi perusajatus on, että kaupunkiseudun menestys perustuu pitkällä aikavälillä seudun vahvuuksiin nojautuvaan erikoistumiseen. Arvioinnin mukaan ohjelma on edistänyt seutujen vahvempaa erikoistumista tarjoamalla yhteisen päätöksenteon puitteet valintojen selkeyttämiselle. Ohjelma on myös useilla seuduilla vahvistanut kehityshaasteiden ja kehittämiskohteiden kokonaisvaltaista strategista tarkastelua koko seudun mittakaavassa.

Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, että kehittämiseen osallistuneet tahot ovat nähneet ohjelman lisäarvon suhteessa muihin kehittämisohjelmiin valtaosin myönteisenä. Kriittikkiä on kuitenkin esitetty runsaasti ohjelmien päällekkäisyydestä, alueellisen kehittämisjärjestelmän sekavuudesta sekä ohjelmakokonaisuuksien suuresta määrästä. Kriittikkiä nousee eniten alueilta, jotka eivät ole kyenneet hahmottamaan aluekeskusohjelmalle selkeää lisäarvoa. Kun arvioidaan aluekeskusohjelman roolia suhteessa EU-ohjelmiin, ovat näkemykset ristiriitaisia. Toisaalta aluekeskusohjelman todetaan parantaneen EU-ohjelmavarojen käyttöä seudullisesta näkökulmasta. Toisaalta taas todetaan ohjelman merkitys varsin pienenä ja päällekkäisenä suurten EU-ohjelmien kanssa. Arvioinnissa on yleisesti todettu, että mitä suuremmasta alueesta on kyse ja mitä enemmän käytettävissä on erilaisia kehittämisen välineitä, sitä sekavammalta tilanne näyttää toimijoiden näkökulmasta.

Sisäasiainministeriön mukaan aluekeskusohjelmaa toteuttavat alueet tarkastelevat oman seutunsa kehittämistä kokonaisuutena, joka

koostuu usealle eri hallinnonalalle kohdentuvista ja pirstoutuvista asioista. Yksittäisen ohjelma-alueen kannalta tilanne on käytännössä hyvinkin hajanainen. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että alueilla, seuduilla ja kunnissa on toteutettu kuluneiden kymmenen vuoden aikana valtava määrä eritasoisia ja -laajuisia ohjelmia ja projekteja. Sen seurauksena on havaittavissa projektiväsymystä. Tarve kokonaisuuden selkiyttämiseen, hallinnollisten prosessien yhdenmukaistamiseen ja eri hankkeiden koordinoinnin lisäämiseen ja jopa eri hankkeiden yhteen sovittamiseen kasvaa. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että omien projektien ja EU-ohjelmiin perustuvien hankkeiden rinnalla alueilla on toteutettu lukuisia kansallisiin strategioihin perustuvia projekteja, jotka eivät palvele pelkästään aluekehitystä vaan myös eri sektorien kehittämistavoitteita.

Ministeriö on todennut, että vaikka aluekeskusohjelma edustaa samalla tavoin ohjelmaperusteista aluekehittämistä kuin EU:n rakennerahasto-ohjelmat tai muut kansalliset ohjelmat, poikkeaa aluekeskusohjelma huomattavasti pienemmän rahoituspanoksen vuoksi etenkin EU-ohjelmista. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että aluekeskusohjelman yhtenä tavoitteena on hyödyntää muita rahoituslähteitä, kuten EU:n rakennerahoitusta. Tässä suhteessa voidaan ajatella, että aluekeskusohjelma kohdistuu varhaisempaan vaiheeseen hankeprosessissa, eli strategioiden laatimiseen, yhteisen näkemyksen kokoamiseen, kehittämiskohteita koskevien esiselvitysten tekemiseen sekä toimijoiden yhteistyöhön saattamiseen. Ministeriön mukaan aluekeskusohjelman tavoitteet ovat yhdensuuntaisia SEUTU-hankkeen ja osaamiskeskusohjelman kanssa. Aluekeskusohjelmassa ei ole ministeriön mukaan kuitenkaan edetty riittävän tehokkaasti yhteistyössä osaamiskeskusohjelman kanssa. SEUTU-hankkeen kanssa yhteistyötä on käynnistetty, mutta ei ministeriön mukaan vielä riittävästi.

Ministeriön mukaan keskushallinnon päätöksenteossa ja erityisesti eri ministeriöiden aluestrategioissa, niitä toteuttavissa toimenpiteissä ja alaisen hallinnon tulostehokkuudessa ei ole riittävän selkeästi määritelty aluekeskusten asemaa ja merkitystä. Vaikka aluekeskusohjelman kansallisessa koordinoinnissa yhteys muihin kehittämisohjelmiin ja alueiden kehittämistyön kokonaisuuteen on ollut esim. v. 2003 painopisteenä, on tulostavoitteiden toteutumisen arvi-

oinnissa todettu, että ohjelmalle asetetuista tavoitteista heikoimmin on onnistuttu vaikuttamaan aluekeskusohjelman asemaan eri ministeriöiden aluepoliittisessa ajattelussa ja maakuntatason suunnittelussa.

Suoritetussa arvioinnissa on tarkasteltu eri hallinnonalojen suhtautumista aluekeskusohjelmaan ja kaupunkiseutujen verkostoon nojautuvaan alueelliseen kehittämiseen. Tarkastelussa on todettu mm., että erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla vallitsee suhteellisesti kenties eniten vaikeuksia sovittaa aluekeskustyyppistä ajattelua oman hallinnon alan kehittämistyöhön. Niistä nousee arvioinnin mukaan myös eniten kritiikkiä sisäasiainministeriön ohjelmamuotoista kehittämistyötä koskevaa optimismia kohtaan.

Maakunnan liittojen, TE-keskusten, Suomen Kuntaliiton ja yksittäisten ohjelma-alueiden näkemyksiä

Maakunnan liittojen, TE-keskusten ja ohjelma-alueiden näkemykset ohjelman toteutuksesta, lisäarvosta sekä esiintyneistä ongelmista ovat yleisesti tarkastellen pitkälti samanlaisia, kuin aluekeskusohjelmasta suoritetussa arvioinnissa on esitetty. Saaduista selvityksistä käy myös ilmi mm. se, että eri ohjelmissa on edetty eri tavoin ja eri puolilla maata koetaan erilaiset asiat ongelmallisina. Muutamissa selvityksissä kritisoihtiin ohjelmasta suoritettua arviointia. Esimerkiksi Pirkanmaan liiton mukaan arviointi ei yllä kovin syvälle yksittäisten ohjelma-alueiden tilanteeseen, eikä ulkopuolisella arvioijalla ole mahdollisuuttakaan kovin hyvin tuntea ohjelman vaikutuksia eri alueilla. Arviointi ei vaikuta kovin kriittiseltä, vaikka erojen todetaan olevan varsin suuria eri ohjelma-alueiden välillä.

Yleisesti tarkastellen maakuntien liitot, TE-keskukset ja ohjelma-alueet arvioivat aluekeskusohjelmaa ja sen vaikutuksia myönteisiksi, vaikka myös selviä ongelmia ja kehittämistarpeita nähtiin. Keskeisiksi ongelmiksi koettiin mm. erilaisten ohjelmien suuri määrä, alueellisten kehittämisjärjestelmien sekavuus ja erilaisten kehittämisshankkeiden päällekkäisyys. Aluekeskusohjelman sisältö ja rooli kaipaisivat selkeyttämistä, ja aluekeskusohjelma tulisi kytkeä paremmin maakunnalliseen kehittämiseen. Näkemykset poikkesivat toisistaan mm. sen osalta, miten aluekeskusohjelman vaikutukset ovat ulottuneet keskuskuntaa laajemmalle alueelle.

Pohjois-Pohjanmaan liiton mukaan aluekeskusohjelmat ovat keskeinen aluekehitystä edistävä suunnittelu- ja toteutusväline, joka tehostaa alueiden välistä yhteistyötä ja profiloitumista sekä tuo maakunnalliseen suunnitteluun aidon alueellisen näkökulman. Liitto kuitenkin totesi, että koska ohjelmien kautta ei ole saatu juurikaan lisäresursseja, suurin osa hankkeista olisi voitu joka tapauksessa rahoittaa EU:n rakennerahastovaroin. Liiton mukaan alueelliseen kehittämiseen liittyvien ohjelmien välillä on jonkin verran päällekkäisyyksiä. Päällekkäisyyden ongelma pienenee, kun eri ohjelmien toteuttamisen linjauksia voidaan koota maakuntaohjelmaan ja sen toteuttamissuunnitelmaan. Liiton mukaan aluekeskusohjelman rooli hankepriorisoinnissa korostuu, sillä maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman laatimisen peruslähtökohtana ovat aluekeskusohjelmien painotukset. Tätä ohjaavaa roolia tulee Pohjois-Pohjanmaan liiton mielestä edelleen selkeyttää, jotta seutukuntien ja aluekeskusohjelmien linjausten yhteneväisyyttä voitaisiin parantaa. Tällä hetkellä seutukuntien hankepriorisointi voi joskus olla ristiriidassa aluekeskusohjelmien kautta määriteltyjen prioriteettien kanssa. Liiton mukaan yhteistyötä aluehallintoviranomaisten kanssa on vaikeuttanut se, että eri strategioita ja suunnitelmia on laadittu ja toteutettu eriaikaisesti. Tämän vuoksi niiden yhteensopivuutta ei ole kailta osin voitu varmistaa.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen mukaan aluekeskusohjelman tuoma lisäarvo saattaa olla se, että alueellinen strategiatyö on tehostunut. TE-keskuksen mukaan maaseudun kehittämisen osalta eri ohjelmien päällekkäisyys ei ole merkittävä ongelma, koska aluekeskusohjelma on lähtökohtaisesti keskusten kehittämistä varten. Muutoin päällekkäisyyttä ja käsiveiidakkoa on runsaasti. TE-keskuksen mukaan jopa viranomaisen on vaikea hahmottaa ohjelmien ja suunnitelmien hierarkiaa. Monien ohjelmien ja suunnitelmien johdosta on TE-keskuksen mukaan mahdotonta eritellä ja arvioida, mitkä tulokset johtuvat mistäkin ohjelmasta ja mikä kehitys juontuu esim. globaalitalouden muutoksista.

Varsinais-Suomen liiton mukaan aluekeskusmenettely on vahvistanut alueellista kehitystä mm. edistämällä aluekeskuseutukuntien omaa ja keskusten välistä verkostoitumista. Suurimpana ohjelman lisäarvona liitto kuitenkin piti alueelle saatuja lisäresursseja: rahoitusta on voi-

tu kohdistaa hankkeisiin, joiden toteutuminen olisi muuten viivästynyt. Aluekeskustyyppistä menettelyä tulisi liiton mukaan kehittää nykyistä kiinteämmäksi maakunnallisen strategian osaksi. Suurimpana jatkokehittämisen tarpeena liitto piti maakuntakeskuksen ja kaikkien muiden seutukuntien yhteistyön tiivistämistä. Liitto kiinnitti huomiota myös siihen, että korkeiden omarahoitusosuuksien vuoksi ohjelmien sisällössä näkyy ehkä liikaa suurten maksajien intressejä. Samasta syystä ohjelman levittäminen keskustusten ulkopuolelle lieenee jäänyt taka-alalle. Aluepoliittista suunnittelujärjestelmää liitto piti sekavana, koska esim. käsitteitä ohjelma-, suunnitelma- ja keskus- käytetään eri tarkoituksissa. Varsinais-Suomen TE-keskuksen mukaan aluekeskusohjelman merkitys on vaihdellut Varsinais-Suomessa. Kaikista alueen ohjelmista voidaan TE-keskuksen mukaan todeta, että ne mahdollistavat muuta aluekehitystyötä täydentävää kehittämistoimintaa.

Pirkanmaan liiton mielestä ohjelman käytännön toteutus on ollut toimivaa ja järkeviin asioihin keskittävää ja ohjelman osallistuminen on tiivistänyt seudullista yhteistyötä ohjelma-alueilla. Suhteellisen pienellä rahallisella panoksella ohjelma on saanut aikaan keskusteluja ja pohdintaa ohjelmaan kuuluvien seutujen kehittymisedellytyksistä, erityisvahvuuksista ja kuntayhteistyön mahdollisuuksista sekä vahvistanut seudullisia yhteistyöprosesseja. Näiden vaikutukset voivat liiton mielestä lopulta olla merkittävämpiä kuin aluekeskusrahoituksella toteutettujen konkreettisten hankkeiden tulokset.

Pirkanmaan liitto luetteli antamassaan selvityksessä 11 keskeistä Pirkanmaan aluekehitykseen vaikuttamaan pyrkivää ohjelmaa. Tämän lisäksi alueella on suuri määrä toimialakohtaisia kehittämisstrategioita ja -ohjelmia. Liiton mielestä on riski, että ohjelmaprosessien ja -dokumenttien runsaus vähentää kehittämistyön arvoa. Lisäksi se tekee ennen pitkää mahdottomaksi hallita ja koordinoita tai edes tuntea kaikkia strategioita ja ohjelmia. Vaikka eri ohjelmilla on sisältönäkökulmasta katsoen omat perustelunsa, yhteensovittamisen näkökulmasta niiden moninaisuus tuo ongelmia. Merkittävänä haasteena liitto näkeekin tiedonkulun ja koordinaation eri ohjelmien välillä. Liiton mielestä velvoite kytkeä muitakin alueita aluekeskusohjelman toteutukseen uhkaa liiaksi peittää ohjelman alkuperäisen idean (= suhteellisen pienillä resursseilla vahvistetaan tiettyjen keskusalueiden

erikoisvahvuuksiin perustuvaa yhteistyötä kuntien ja muiden toimijoiden välillä niiden elinvoimaisuuden turvaamiseksi), koska pienillä resursseilla ei ole mahdollista tehdä kovin mittavaa yleiskehittämistä. Liiton mielestä aluekeskusverkon ulkopuolisten alueiden kehittämiselle tulisi olla omat erikoistuneet kehittämisvälineet, jotka resursoitetaan maakuntaohjelman kautta ja sen painotukseen sovittaen.

Pirkanmaan liiton mukaan aluekeskusohjelman toteuttamisen haasteet liittyvät jatkossa ohjelman profiilin terävöittämiseen ja sisällön kirkastamiseen. Jos ohjelmaa jatketaan, sen ei pidä antaa laimentua seudulliseksi yleiskehittämiseksi ja toiseksi maakuntaohjelmaksi. Liiton mukaan aluekehityslainsäädännön perusteella ja maakunnan liiton näkökulmasta alueellinen ohjelmatilanne on jokseenkin selvä. Maakunnan kehittämisen strategiset tavoitteet ja linjaukset asetetaan maakuntasuunnitelmassa, sovitetaan käytännön toimiksi maakuntaohjelmassa ja resurssit toimenpiteisiin osoitetaan vuosittaisissa toteuttamissuunnitelmissa. Liiton mukaan kaikki muut ohjelmat olisivat näin ollen maakuntasuunnitelman ja -ohjelman resurssilähteitä ja niiden sisällön täsmentäjiä. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole, vaan resursseiltaan vahvat ohjelmat – kuten EU:n tavoiteohjelmat ja mittavat teknologiaohjelmat – ja niiden resursseja hallinnoivat viranomaiset määräävät kehittämispainotuksista paljon maakuntaohjelmaa enemmän. Toteuttamissuunnitelma voi olla keino nostaa maakuntaohjelman koordinoivaa merkitystä, mutta ainakaan vielä sillä ei Pirkanmaan liiton mielestä tällaista vahvaa roolia ole, mikä johtuu voimakkaasta sektorijajattelusta.

Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan aluekeskusohjelma antaa hyvät puitteet seutukuntien yhteistyön tiivistämiselle, mutta maakuntaliittojen rooli alueellisten strategioiden koordinoijina ja vastuullisina toimijoina hakee vielä muotoaan. Toistaiseksi ohjelma-asiakirja on laadittu maakunnan liitossa virkamiestyönä ilman laajoja alueellisia keskusteluja, eri toimijoiden kuulemistai hankkeiden priorisointia. Valmisteluyhteistyö valtion virkamiesten kanssa on ajan puutteessa jäänyt erittäin vähäiseksi. Tämä on johtanut siihen, että maakuntaohjelma ja maakunnan toteuttamissuunnitelma ovat erittäin yleispiirteisiä, eikä niissä ole hankekohtaista priorisointia ja realistista rahoitussuunnitelmaa. TE-keskuksen mukaan ohjelmien määrää tulisi ehdottomasti vähentää. Samalla tulisi selkeyttää eri ohjelmien

väliset suhteet ja tarkoitus. Ohjelmatyön käynnistämiseen ja organisoimiseen tulisi TE-keskuksen mielestä saada valtakunnallinen strateginen poikkihallinnollinen ote ja kaikkien ministeriöiden sitoutuminen. Nykyinen malli on TE-keskuksen mukaan johtanut lukuisten hallintovirkamiesten, koordinaatio-organisaatioiden ja konsulttien rekrytointiin ja ohjelmien erittäin kalliiseen päällekkäiseen hallintoon.

Muun muassa Pohjois-Savon liitto ja Pohjois-Savon TE-keskus kiinnittivät huomiota siihen, että aluekeskusohjelman vaikutuksia on vielä vaikea arvioida. Pohjois-Savon liiton mukaan jo tehdyn työn perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että tulokset ovat ohjelmakauden lopussa v. 2006 merkittäviä. Liiton mukaan useat eri ohjelmat voivat hämärtää strategisia linjauksia. Siksi on tärkeää, että jatkossa ohjelmajärjestelmää yksinkertaistetaan huomattavasti. Pohjois-Savon liiton lisäksi muutamat muutkin maakunnan liitot, TE-keskukset sekä yksittäiset ohjelma-alueet arvioivat, että aluekeskusohjelmat eivät ole kehittäneet vain keskuskuntaa vaan niillä on ollut myös seudullisia vaikutuksia. Pohjois-Savon TE-keskuksen mukaan aluekeskusohjelman suurin merkitys näyttäisi koskevan mm. seutukunnallisen strategiakeskustelun tiivistämistä ja seudullisten kehittämishankkeiden priorisointia. TE-keskuksen mukaan poikkihallinnollinen koordinointi ei näy ministeriöiden ohjauksessa suhteessa alaiseen hallintoon.

Kymenlaakson liiton mukaan ohjelmatyössä esiin tulleet keskeiset ongelmat eivät aiheudu alueiden toiminnasta vaan ensisijassa eri ohjelmien lukuisuudesta. Liiton mukaan nykyistä ohjelmakirjoa tulee yksinkertaistaa ja kehittämistyötä sovittaa maakuntasuunnitelma- ja ohjelmaprosessiin. Kaakkois-Suomen TE-keskuksen mukaan aluekeskusohjelman on ollut vaikea löytää omaa rooliaan kehittämistyössä. Ohjelmien moninaisuus ja osittainen päällekkäisyys on koettu hämmentävänä ja jopa turhauttavana. Ohjelmien tehokkaan toteutumisen kannalta olisi syytä pohtia, tulisiko aluekeskusohjelmatyö yhdistää maakuntaohjelmatyöhön. Tämä selkeyttäisi ohjelmatyötä, lisäisi eri toimijoiden motivaatiota ja parantaisi ohjelmatyön tuloksellisuutta. TE-keskuksen mukaan aluekeskusohjelma on eräiltä osin herättänyt syrjäytymispelkoa aluekeskuksen ulkopuolella.

Suomen Kuntaliiton mukaan aluekeskusohjelma ei etene alueperäisten tavoitteiden suuntaan. Lähtökohdaltaan ja ensisijaiselta tavoitteel-

taan aluekeskusohjelma on alue- ja elinkeinopolitiikan piiriin kuuluva ohjelma. Nyt aluekeskusohjelma on korostanut yleisten yhteistyöprosessien luomista, ja ohjelmasta on tullut yksi yleistä yhteistyötahtoa vahvistavista ohjelmista. Aluekeskusohjelma ei Kuntaliiton mielestä erikoistakaan seutuja, vaan se tuottaa samanlaista kehittämispolitiikkaa eri seuduille. Aluekeskusohjelmaa pitäisi kehittää alkuperäisten tavoitteiden mukaisena alue- ja elinkeinopoliittisena ohjelmalla. Sen perustana olisivat seutujen analysoidut vahvuudet ja ongelmat toimialatasolla niin, että ohjelman hankkeilla parannettaisiin alueen yritysten kilpailukykyä tai kasvaville markkinoille pääsyä. Kun vahvuudet ja ongelmat on hyväksytty seudun yhteisiksi ja ohjelmaan sitoudutaan, seudullinen yhteistyö vahvistuu ohjelman myötä. Tällainen paluu alkuperäiseen aluekeskusohjelman painotukseen selkeyttäisi Kuntaliiton mielestä myös erilaisten seudullisuuteen tähtäävien ohjelmien viidakkoa.

Kuntaliiton mukaan ohjelman merkitys kuntien seudullisen yhteistyön kannalta on sekä positiivinen että osin haitallinen. Se on virittänyt yleistä yhteistyövalmiutta alueille, joilla sitä ei ole ollut, mutta se on myös hajottanut pitkään hierrettyä työssäkäynnin ja toiminnallisuuden kannalta luontaisia kuntien yhteistyöryhmyksiä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että ohjelma-alueen muodostumisen lähtökohtana on maakunnan tai alueen kehityskykyinen keskus-seutu, työssäkäyntialueen keskus. Sen ympärillä samaan työssäkäyntialueeseen kuuluvat kunnat ovat luonnollisesti samaa yhteistyöaluetta, saavathan ne verotulonsa suurelta osin saman työpaikkakeskittymän kehittymisen perusteella. Mutta Kuntaliiton mukaan ohjelma-alueisiin alettiin liittää kuntia myös yhä ulommalta kehältä, ilman, että yhteistyösuhteen muodostumiselle olisi luontaisia työssäkäynnin tai aiemman kuntayhteistyön perusteita. Näin aluekeskusohjelma-alueista alkoi muodostua peruspalveluiden yhdessä tuottamisen kannalta liian suuria. Eräille kunnille tämä avasi mahdollisuuden strategiseen peliin. Lähtemällä yhteistyöhön suuren ohjelma-alueen puitteissa, jossa tiivis peruspalveluiden tuotantoa koskeva yhteistyö ei alueen koon vuoksi näytä mahdolliselta, saattoivat kunnat välttää ehkä jo pitkällekin edenneet yhteistyön tiivistämis- tai kuntaliitoshankkeet.

Useat yksittäiset ohjelma-alueet totesivat, että ohjelman toteuttamisessa on tapahtunut kehitystä (esim. valtion aluehallinnon ja maakunnan

liiton suhtautuminen on parantunut, ohjelman osallistujien yhteistyö on parantunut, hankkeiden välinen yhteistyö on parantunut). Ohjelman käytännön toteuttamisen ongelmiksi mainittiin mm. aluekeskusohjelman yhteensovittamisen vaikeus maakunnallisten tavoitteiden kanssa sekä erilaisten ohjelmien lukuisuus ja päällekkäisyys. Kehittämiskohteiksi nähtiin mm. tarve selkeyttää aluekeskusohjelman asemaa ja merkitystä niin valtion keskushallinnossa kuin alueta-sollakin. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, ettei aluekeskusohjelma ole vielä saavuttanut niin tunnustettua asemaa ja sitoutumista sektoriministeriöiden keskuudessa kuin sisäasiainministeriö on toivonut.

Aluekeskusohjelman päätöksenteko- ja rahoitusprosessi

Vuosina 2001—04 aluekeskusohjelmaan nime-tyille alueille on myönnetty maakunnan kehittämisrahasta (mom. 26.98.43) perusrahoitusta 26 milj. €, mikä on sisäasiainministeriön mukaan noin puolet ohjelmien hyväksyttävistä kustan-nuksista. Valtioneuvosto päättää vuosittain maakunnan kehittämisrahan käytöstä sekä alue-keskus- ja kaupunkipolitiikkaan varatun perus-rahoituksen alueellisesta jakamisesta maakunnan liitoille. Maakunnan liitot vastaavat aluekeskus-ohjelman perusrahoituksen myöntämisestä, maksatuksesta ja valvonnasta. Valtioneuvosto päätti 4.3.2004 aluekeskus- ja kaupunkipolitiikkaan v. 2004 varatun rahoituksen alueellisesta jaosta. Eri ohjelmille myönnetty perusrahoitus oli n. 10 % suurempi kuin v. 2003. Rahoitus kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 18 aluekeskusohjelma-alueella.

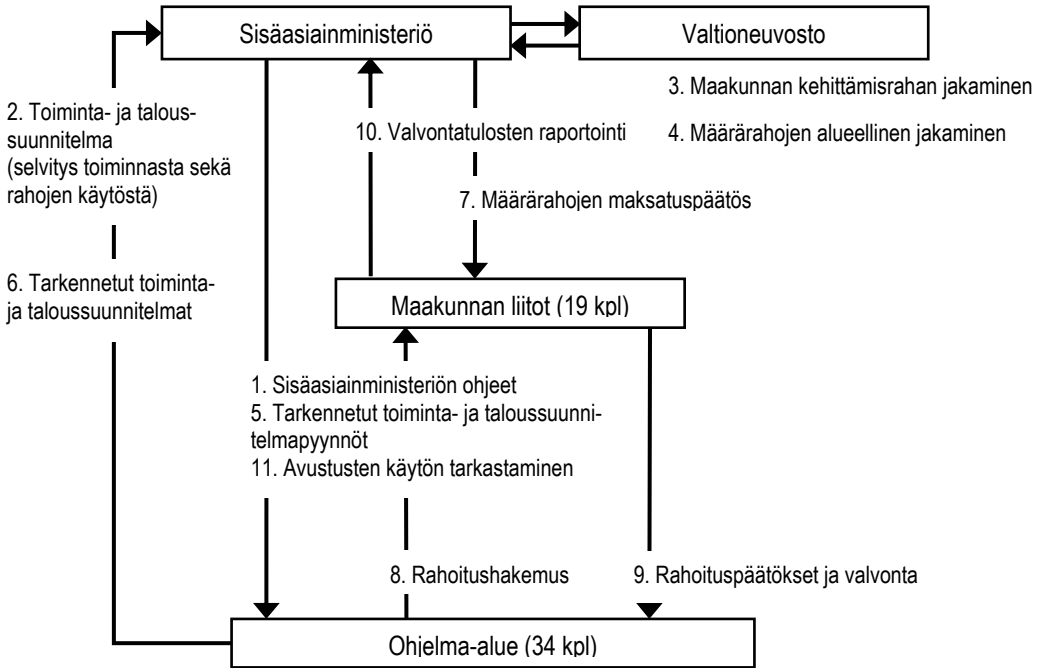
Kehittämisrahan myöntämisestä, maksami-sesta ja valvonnasta on säädetty alueiden kehittämislaissa (602/2002), valtioneuvoston asetuk-sessa alueiden kehittämistoimenpiteiden rahoituksesta (1225/2002) sekä valtionavustuslaissa (688/2001). Lisäksi sisäasiainministeriö on an-

tanut ohjeet alueellisen kehittämistuen käytöstä (SM 2003-0389/ha-6; kumosi ohjeen Dnro 8/011/98). Ohjeissa on mm. tarkasteltu hyväk-syttävien kustannusten käsitettä. Perusrahoituk-sella rahoitettaviksi on hyväksytty ohjelmapros-essin koordinointi- ja kehittämiskustannuksia sekä ohjelman toteuttamiseksi käynnistettävien toimenpiteiden menoja. Aluekeskusohjelmassa hakijalta on edellytetty 50 %:n omavastuuosuut-ta.

Sisäasiainministeriön sisäinen tarkastus aloiti v. 2003 aluekeskusohjelman perusrahoituksen käyttöön liittyvät tarkastukset. Ministeriön mu-kaan tarkoituksena on, että kaikki ohjelma-alueet tarkastetaan ohjelmakauden loppuun mennessä. Suoritetuissa tarkastuksissa on käynyt ilmi, että ongelmia on esiintynyt kilpailuttamis-säännösten noudattamisessa sekä siinä, miten tietyt toimintamenot liittyvät aluekeskusohjel-man toteutukseen. Toistaiseksi tehdyt tarkastuk-set eivät ole kuitenkaan antaneet aihetta jatko-toimiin.

Muutamat ohjelma-alueet ja eräät maakun-nan liitot pitivät perusrahoituksen määrää liian pienenä sekä sen käyttöaluetta liian suppeana. Toisaalta useat ohjelma-alueet kiinnittivät huo-miota aluekeskusohjelman hallinnoinnin raskau-teen suhteessa rahoituksen määrään. Muun muassa todettiin, että mikäli hallinnointi saataisiin kevyemmäksi, resursseja voitaisiin siirtää ohjelman sisällöllisten tavoitteiden toteuttami-seen. Ongelmiksi koettiin myös rahoituksen saamiseen liittyvä epävarmuus, rahoitusproses-sin pitkäkestoisuus sekä pitkäjänteisen kehittä-mistyön vaikeus. Ohjelma-alueet totesivat mm., että ohjelman suunnittelua ja toteutusta helpot-taisi, jos rahoituspäätös saataisiin kalenterivuotta pidemmäksi ajaksi kerrallaan, tai että ohjelman tehokas toteuttaminen edellyttäisi varmuutta tietyntasoisien perusrahoituksen jatkumisesta ohjelmakauden loppuun asti.

Aluekeskusohjelmien perusrahoituksen päätöksenteko
kuvio perustuu sisäasiainministeriöltä saatuihin tietoihin



1. Ministeriö antaa ohjelma-alueille ohjeet perusrahoituksen käytöstä sekä seuraavan vuoden toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnasta (syyskuu).
2. Ohjelma-alueet toimittavat perusrahoituspäätöksen valmistelua varten tarkennetun toiminta- ja taloussuunnitelman-
sa sekä selvityksen edellisen vuoden toiminnasta ja rahojen käytöstä (tammikuun alku).
3. Valtioneuvosto päättää maakunnan kehittämisrahan jakamisesta (helmikuu).
4. Valtioneuvosto päättää tarkoitukseen varatun määrärahan alueellisesta jaosta maakunnan liitoille ministeriön val-
mistelun perusteella (helmi-maaliskuu).
5. Ministeriö pyytää ohjelma-alueilta tarkennetut toiminta- ja taloussuunnitelmat, mikäli ohjelmalle myönnetty rahoitus
on anottua pienempi (maaliskuu).
6. Ohjelma-alueet toimittavat tarkennetut, valtioneuvoston päätöstä vastaavat talous- ja toimintasuunnitelmansa
ministeriöön.
7. Ministeriö tekee maksatuspäätökset myönnettyistä varoista kertasuorituksena maakuntien liitoille (maalis-huhtikuu).
8. Ohjelma-alueet laativat rahoituksen myöntämistä ja maksatusta koskevat hakemukset.
9. Maakunnan liitto huolehtii avustuksen myöntämisestä ja maksatuksesta sekä käytön valvonnasta.
10. Maakunnan liitot raportoivat ministeriölle valvontatuloksista.
11. Ministeriö tarkastaa avustusten käyttöä.

Myös sisäasiainministeriön ja maakunnan liittojen ohjaukseen nähtiin liittyvän ongelmia. Rovaniemen seudun ohjelma-alue kiinnitti huomiota siihen, ettei maakunnan liitto ole aina ollut selvillä ministeriön suoraan toteuttajille antamista ohjeista. Tästä taas on seurannut risti-

riitaista ohjausta hankkeen toteuttajan näkökulmasta. Toisaalta maakunnan liiton antaman kirjallisen ja suullisen ohjeistuksen välillä on ollut eroavuuksia. Porin kaupunkiseudun ohjelma-alue kiinnitti huomiota siihen, että maakunnan liitoilla on ollut erilaisia maksukäytäntö-

jä ja ohjeistuksia, mikä on aiheuttanut hämmennystä ohjelma-alueilla. Kymenlaakson liitto puolestaan totesi, että ministeriö on muuttanut jatkuvasti perusrahoituksen maksatuksen aikatauluja, mikä on aiheuttanut sekaannusta hakijoiden keskuudessa. Ministeriön mukaan aikatauluja koskevat muutokset ovat perustuneet ohjelma-alueiden ja maakunnan liittojen esittämiin tarpeisiin. Tarkoituksena on ollut aikataullisen joustavuuden lisääminen rahoituksen käytössä.

Maakunnan liittojen taholta nähtiin kehittämistarpeita ministeriön ohjausotteessa sekä ministeriön ja maakuntien liittojen välisessä tehtäväjaossa. Varsinais-Suomen liitto kiinnitti huomiota siihen, että hallitusohjelmassa aluekehittämisen lähtökohtana on maakunnan liittojen roolin vahvistaminen alueiden kehittämisestä annetun lain aluekehitysviranomaisena. Liiton mukaan tämän tulisi tarkoittaa sitä, että seutukuntien tai alueiden kehittäminen nidottaisiin aiempaa tiiviimmin maakuntastrategiaan. Aluekeskusten osalta kehitys on liiton mukaan poikennut muusta suunnasta. Ministeriön ote on ollut tiukka määrärahan käytön ja ohjelman sisällön ohjeistuksen suhteen. Maakunnan liittojen rooli on jäänyt lähinnä täytäntöönpanoon liittyväksi. Liiton mielestä päätösvaltaa pitäisi päällekkäisyyksien poistamiseksi siirtää maakunnan liitoille. Pirkanmaan liiton mukaan nykyisessä järjestelmässä, jossa ministeriö hyväksyy aluekeskusohjelman vuosittaisen toimintasuunnitelman ja maakunnan liitto toimii vain teknisenä tuen myöntäjänä, syntyy tosiasiallisesti uusi tilivirastotaso, mikä sirpaloittaa järjestelmää.

Ohjelman haasteet ohjelmakaudella 2004–06

Valtioneuvosto asetti 4.12.2003 antamassaan päätöksessä aluekeskusohjelman toteutukselle tavoitteet vuosiksi 2004–06. Päätöksen mukaan aluekeskusohjelmien toteutuksen edellytetään perustuvan tiiviiseen yhteistyöhön maakunnan liittojen ja valtion aluehallintoviranomaisten kanssa. Aluekeskusohjelman alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi ohjelmaan nimettyjen alueiden on edellytetty selvittävän yhteistyössä aluekeskuksia ympäröivien seutujen ja maakunnan liittojen kanssa verkostoyhteistyön mahdollisuudet, tavoitteet ja käytännön toteutuksen. Tarkoituksena on, että aluekeskusohjelmaan verkottuvat seudut sopivat yhteistyön tavoitteista ja yhteisistä hankkeista. Niiden

tulee vastata ohjelman tavoitteita ja kriteereitä sekä tukea verkottuvien seutujen seudullisten rakenteiden kehittymistä. Yhteistyöhankkeista aiheutuvat kustannukset huomioidaan aluekeskusohjelmaan nimettävien alueiden perusrahoituksessa. Verkottuvien seutujen tulee vastata näissä tapauksissa yhteishankkeiden omarahoitusosuudesta.

Hallituksen 25.9.2003 ja 7.4.2004 antamissa periaatepäätöksissä hallituksen strategia-asiakirjasta aluekeskusohjelmalle on asetettu vaikuttavuustavoitteet. Niiden mukaan aluekeskuksilla on vuoden 2006 lopussa toimivat seudulliset yhteistyöstrategiat ja päätöksentekorakenteet, toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa, toimivat yhteistyöverkostot seuduilla ja ympäröivillä seuduilla olevien yritysten, oppilaitosten ja tutkimusyksiköiden kanssa, myönteistä kehitystä elinvoimamuuttujissa (väestö, työpaikat, osaaminen, toimialat, palvelut, turvallisuus, ympäristö) vuoteen 2000 verrattuna sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan aluelautouteen ja osaamiseen. Hallituksen 7.4.2004 strategia-asiakirjasta 2004 antaman periaatepäätöksen mukaan aluekeskusten kehittämistä jatketaan v. 2007 alkavalla ohjelmakaudella alueiden kehittämislain peruslinjan mukaisella aluekeskusohjelmalla. Valtion voimavaroja ja muita julkisia kehittämispänsiöksiä (ml. alueellistamistoimet) suunnataan erityisesti näille alueille ottaen huomioon syksyllä 2003 valmistunut ohjelman väliarviointi. Ohjelman toteutusta koskevan v. 2004–06 tehtävän arvioinnin pohjalta päätetään hyvissä ajoin ennen ohjelmakauden loppua aluekeskusten kehittämistoimenpiteiden jatkosta. Sisäasiainministeriön mukaan uuden arvioinnin pitäisi olla valmiina syyskuussa 2006.

Strategia-asiakirjassa on edelleen todettu, että aluekeskusohjelman alueellisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi ohjelma-alueiden ja niitä ympäröivien seutujen yhteistyötä tehostetaan ja yhteishankkeita rahoitetaan ohjelman perusrahoituksella. Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta tehostetaan aluekeskusohjelmassa. Aluekeskusohjelman toteutusta ja arviointia eriytetään jatkossa tunnistamaan aiempaa selkeämmin erilaisten ja erikokoisten kaupunkiseutujen merkitys aluekeskusverkoston kehittymiselle. Tällä tarkoitetaan suuria ja monialaisia yliopistokaupunkiseutuja, yksipuolisempia teollisia keskuksia ja muita keskisuuria ja pieniä kaupunkiseutuja. Strategia-asiakirjan mukaan aluekeskusohjelmaa toteutetaan tiiviissä yhteistyössä

valtionhallinnon, maakuntien ja aluekeskusohjelmaan nimettyjen alueiden kesken. Aluekeskusohjelman, osaamiskeskusohjelman ja SEU-TU-hankkeen yhteistyötä tiivistetään. Valtio-

neuvoston huhtikuussa 2004 antamassa aluepoliittisessa selonteossa on todettu mm., että aluekeskusohjelmaa tehostetaan ja sen alueellista vaikuttavuutta lisätään.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat pitävät aluekeskusohjelmaa tavoitteineen ja tarkoituksineen merkittävänä alueiden kansallisessa kehittämisessä. Vaikka ohjelmaa on toteutettu vasta vuodesta 2002 lukien, ohjelman hyödyt on jo nähty moninaisiksi. Näistä mainittakoon esim. seudullisen yhteistyön vahvistuminen, uusien yhteistyömuotojen kehittyminen, strategisuuden ja yhteistoiminnallisuuden lisääntyminen ohjelma-alueiden kehittämisessä sekä erikoistumisen tukeminen. Useilla alueilla ohjelman välitön hyöty on ollut joustava rahoitus, jota on voitu käyttää muiden rahoituslähteiden täydentäjänä. Toisaalta ohjelman on todettu olleen tarkoituksenmukainen toimintamalli, koska se on mahdollistanut kaupunkiseutujen omaehtoisen kehittämistyön.

Vaikka aluekeskusohjelmalla on lukuisia myönteisiä vaikutuksia, valtiontilintarkastajien saamista selvityksistä ja tehdystä väliarvioinnista käy ilmi, että ohjelman toteutukseen liittyy epäselvyyksiä ja kehittämistarpeita. Valtiontilintarkastajien mielestä esitettyjen ongelmakohtien runsaus ja merkittävyys uhkaavat ohjelmalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Joissakin aluekeskuksissa ohjelman vaikutukset ovat ainakin toistaiseksi olleet varsin vähäisiä ja myös kokonaisuutena tarkastellen aluekeskusohjelman merkittävemmän lisäarvon saavuttaminen edellyttää ohjelman toteuttamisen tehostamista. Myönteisenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että huolimatta yksittäisten ohjelmien erilaisesta etenemistahdista useat tahot ovat nähneet ohjelman toimeenpanossa tapahtuneen parannusta.

Merkittävinä ongelmoina valtiontarkastajat pitävät alueellisen kehittämisjärjestelmän sekavuutta, erilaisten ohjelmien ja alueiden muiden kehittämisvälineiden suurta määrää sekä niiden päällekkäisyyttä. Alueellisen kehittämisen kokonaisuutta tulee selkeyttää sekä lisätä poikkihallinnollista yhteistyötä niin keskushallinnossa kuin aluetasollakin. Nyt aluekeskusohjelman rooli ja merkitys alueiden kehittämisen kokonaisuudessa on jäänyt osalle toimijoista epäselväksi, ja yhteistyö erilaisten ohjelmien välillä on ollut liian vähäistä. Merkittäviä kehittämis-

tarpeita liittyy myös aluekeskusten merkityksen selkeyttämiseen eri hallinnonalojen aluepoliittisissa kehittämissuunnitelmissa ja -toimissa sekä siihen, ettei aluekeskusohjelmalla ole vielä selkeästi jäsentynyttä roolia maakuntaohjelmissa ja niiden toteuttamissuunnitelmissa. Koska alueiden kehittämisessä aluekeskusohjelmien ja aluekeskusten rooli korostuu, on perusteltua, että tämä näkyy myös maakuntaohjelmien sisällössä, sillä koordinoivana asiakirjana maakuntaohjelma sovittaa yhteen myös muiden ohjelmien sisällöt.

Aluekeskusohjelmalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteuttaminen edellyttää alueellisen vaikuttavuuden lisäämistä. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, että ohjelmalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden mukaan aluekeskuksilla tulisi vuoden 2006 lopussa olla mm. toimivat yhteistyöverkostot ympäröivien seutujen kanssa sekä myönteinen vaikutus koko maakunnan aluetalouteen ja osaamiseen. Tällä hetkellä ollaan varsin kaukana kyseisestä tavoitteesta. Ohjelman lisäarvo ei vielä näyttäydy erityisemmin ohjelma-alueiden ulkopuolella. Mainittujen vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää ohjelma-alueiden ja niitä ympäröivien seutujen vuorovaikutuksen huomattavaa tehostumista.

Aluekeskusohjelmalle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen varmistaminen edellyttää perusrahoitukseen kytkettyä sisäasiainministeriön ohjeistusta sekä keskitettyä seurantaa ja arviointia. Valtiontilintarkastajien mielestä ohjelman edetessä on kuitenkin syytä arvioida mahdollisuuksia lisätä perusrahoituksen ohjausjärjestelmän joustavuutta niissä puitteissa, jotka myös maakunnan kehittämisrahan käyttöä koskeva säännöstö mahdollistaa. Valtiontilintarkastajat katsovat, että aluekeskusohjelmaan liittyvä hallinnointi on suhteessa rahoituksen volyymiin liian raskas, mikä on vienyt voimavaroja aluekeskusohjelmien sisällöllisten tavoitteiden toteuttamiselta. Myös rahoituksen vuosipohjaisuus on aiheuttanut epävarmuutta ohjelmien toteuttajien keskuudessa. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että aluekeskusten kehittämistoimenpiteiden jatkosta päätetään hyvissä ajoin ennen ohjelmakauden loppua ja että rahoituspäätöksissä päästäisiin nykyistä pitkäjänteisempään ratkaisuun.

Poliisin sisäinen yhteistyö

Valtiontilintarkastajat arvioivat seuraavassa poliisin sisäisen yhteistyön toimivuutta. Selvityksen tavoitteena on tuottaa poliisitoiminnan kehittämistä silmällä pitäen uutta tietoa poliisin sisäisen yhteistyön ongelmakohdista ja kehittämistarpeista. Selvityksessä on keskitytty paikallispoliisin keskinäiseen yhteistyöhön sekä paikallispoliisin yhteistyöhön keskusrikospoliisin (KRP) ja liikkuvan poliisin (LP) kanssa. Mainittujen poliisiyksiköiden toiminnalla ja myös niiden keskinäisellä yhteistyöllä on keskeinen merkitys poliisitoimelle asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Paikallispoliisin, KRP:n ja LP:n poliisimiesten määrä on n. 98 % poliisimiesten kokonaismäärästä.

Kertomusosuutta varten valtiontilintarkastajat pyysivät selvityksen sisäasiainministeriön ohella lääninhallitusten poliisiosastoilta, kuudelta kihlakunnan poliisilaitokselta (Helsinki, Turku, Tampere, Oulu, Rovaniemi ja Mikkeli), KRP:lta ja LP:lta. Selvityksen painopiste on alue- ja paikallistasolla tapahtuvan yhteistoiminnan tarkastelussa.

Poliisin organisaatio, tehtävät ja henkilöstömäärä

Poliisin organisaatio on kolmiportainen. Poliisitoiminta johtaa sisäasiainministeriö, jonka poliisiosasto toimii poliisin ylijohdona. Se suunnittelee, kehittää ja johtaa poliisitoiminta koko maassa. Se päättää valtakunnallisista toimintalinjoista, toiminnan keskeisimmistä painoalueista, tulostavoitteista ja kansainvälisen poliisiyhteistyön linjauksista. Poliisin ylijohdosta vastaa myös poliisikoulutuksen, poliisin hallinnon, lupapalveluiden ja lainsäädännön kehittämisestä sekä poliisin materiaali- ja tietohallinnosta. Ministeriön poliisiosaston alaisuudessa toimivat poliisin lääninjohdot, poliisin valtakunnalliset yksiköt, poliisioppilaitokset, poliisin tekniikkakeskus, poliisin tietohallintokeskus ja toiminnallisesti myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

Poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat KRP, LP ja suojelupoliisi. KRP:n tehtävänä on osallistua torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, am-

mattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimenetelmiä. LP:n tehtävänä on osaltaan ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ohjata ja valvoa liikennettä, toimia liikenneturvallisuuden ja rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tapahtumia. LP toimii myös poliisireservinä.

Poliisin lääninjohdoina toimivat lääninhallitusten poliisiosastot. Ne suunnittelevat, johtavat ja kehittävät poliisitoimintaa oman lääninsä alueella. Lääninjohdot sopivat alaistensa poliisilaitosten kanssa niiden tulostavoitteista ja päättävät poliisilaitosten käytettävissä olevista voimavaroista. Ne myös vastaavat paikallispoliisitoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi lääninjohdot huolehtivat paikallispoliisin, KRP:n ja LP:n yhteistoiminnasta läänissä ja määräävät yhteistoiminnassa hoidettavista tehtävistä sekä johtosuhteista.

Paikallinen poliisitoimi on järjestetty kihlakunnittain. Jokaisessa kihlakunnassa on poliisilaitos, jonka tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi, tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia, ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi ja suorittaa muut poliisille säädetty tai määrätyt tehtävät. Kihlakuntien poliisilaitoksia on 90.

Poliisitoiminnan keskeiset painopistealueet ja tavoitteet asetetaan eduskunnassa ja valtioneuvostossa ja kirjataan hallituksen ohjelmaan, strategia-asiakirjaan ja valtion talousarvioon. Poliisitoimintaa ohjaavat myös useat valtioneuvoston periaatepäätökset sekä erilliset toimenpideohjelmat ja strategiat. Kyseisissä asiakirjoissa on useasti kiinnitetty huomiota myös poliisin sisäisen yhteistyön tai laajemmin poliisin ja eri viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyteen tai tehostamistarpeeseen.

Sisäasiainministeriön tehtävänä on varmistaa, että eduskunnan ja valtioneuvoston vahvistamat poliisitoiminnan painopistealueet ja toimintalinjat otetaan huomioon läänien, valtakunnallisten yksiköiden ja poliisilaitosten toiminnassa.

Poliisin henkilöstö 2000–04 vuosikeskiarvona

Henkilöstö	2000	20001	2002	2003	2004
Poliisimiehet					
Paikallispoliisi	6 925	7 054	7 109	7 066	7 067
Keskusrikospoliisi	313	328	337	353	365
Liikkuva poliisi	629	638	656	642	654
Yhteensä poliisimiehet (paikallispoliisi, KRP, LP)	7 867	8 020	8 102	8 061	8 085
Muulla työskentelevät poliisimiehet	170	166	184	188	188
Poliisimiehet yhteensä	8 037	8 186	8 286	8 249	8 273
Poliisimiesten määrä ilman opiskelijoita	7 698	7 684	7 745	7 764	7 765
Muu henkilöstö	2 618	2 637	2 691	2 738	2 741
Henkilöstö yhteensä	10 655	10 823	10 977	10 987	11 014

Lähde: Sisäasiainministeriön poliisiosasto (2004 tieto maaliskuun tilanteen mukaisena, läänien poliisiosastojen henkilöstömäärä sisältyy paikallispoliisin henkilöstömäärään).

Poliisin sisäisestä yhteistyöstä ja sen merkityksestä

Keskeisiä poliisin sisäistä yhteistoimintaa koskevia säädöksiä ovat poliisin hallinnosta annettu laki (110/1992) sekä valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annettu laki (126/1992). Yhteistoimintaa ohjaa myös lukuisat sisäasiainministeriön ja lääninhallitusten poliisiosastojen antamat määräykset ja ohjeet. Keskeistä poliisin sisäisessä yhteistyössä ovat eri poliisiyksiköiden väliset yhteistoimintasopimukset, joita on laadittu eri poliisilaitosten välillä omaehtoisesti tai poliisin ylijohdon ja lääninjohdon määräyksiin perustuen. Samoin paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perustana ovat ministeriön määräysten perusteella solmitut sopimukset.

Saaduissa selvityksissä pidettiin poliisin sisäistä yhteistyötä yleensä tärkeänä. Yhteistyön todettiin usein myös parantuneen viime vuosina. Yhteistyön myötä toiminnan tuloksellisuuden nähtiin lisääntyneen mm. järkevämmän työnjaon, toimintojen keskittämisen, resurssien joustavan käytön, asiantuntemuksen lisääntymisen sekä päällekkäisyyksien poistamisen seurauksena. Eräiltä osin katsottiin, ettei poliisi olisi ilman yhteistyötä selvinnyt tehtävistään. Muutamissa selvityksissä yhteistyön merkityksen katsottiin viime vuosina myös kasvaneen. Tällöin viitattiin mm. poliisitoimeen kohdistuviin lisääntyviin vaatimuksiin, toimintaympäristön muutoksiin sekä poliisin resurssiongelmiin. Esimerkiksi ministeriön poliisiosasto totesi, että kun hoidettavat asiat vaikeutuvat, toimintaympäristö tulee ongelmallisemmaksi, ja kun lisä-

resursseja ei saada, ensimmäinen keino selviytyä on parantaa poliisin sisäistä yhteistyötä. Yhteistyön lisääminen on poliisin ylijohdon mukaan välttämätöntä toimintojen sujuvuuden turvaamiseksi. Poliisin ylijohdo kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, ettei yhteistyön lisäämisellä voida poistaa resurssiongelmaa.

Saaduissa selvityksissä poliisin sisäiseen yhteistyöhön nähtiin liittyvän useita ongelmia ja kehittämistarpeita. Kuitenkin selvästi merkittävämpänä ongelmana pidettiin usein poliisin resurssipulaa ja merkittävämpänä kehittämis-kohteena poliisihallinnon uudistamista erityisesti paikallispoliisin osalta. Nykyisen hallinnollisen jaotuksen ei katsottu mahdollistavan paikallispoliisin voimavarojen käyttöä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaalla tavalla. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että poliisilaitosten mahdollisuudet selvittää tehtävistään ovat eri puolilla maata varsin erilaiset, sekä siihen, etteivät kaikki poliisilaitokset nykyisin selviä perustehtävistään. Kehittämissuuntana nähtiin poliisilaitosten koon suurentaminen, minkä seurauksena myös läänien poliisiosastojen ja poliisin ylijohdon tehtäviä tulisi tarkastella uudelleen. Joissakin kannanotoissa nähtiin myös tarpeita poliisin valtakunnallisten yksiköiden ja paikallispoliisin toimintojen yhdistämiselle.

Tarkasteltaessa jäljempänä läänikohtaisesti poliisin yhteistyön toimivuutta ei toisteta eri poliisiyksiköiden esille tuomaa resurssiongelmaa eikä organisaation uudistamistarpeeseen liittyviä näkökohtia, mm. hahmoteltuja uusia organisaatiomalleja. Tässä selvityksessä on keskitytty poliisin sisäisen yhteistyön nykytilan tarkaste-

luun. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että poliisihallinnon merkittävään muuttamiseen näyttää liittyvän varsin laajalti erilaisia odotuksia niin paikallispoliisissa kuin läänitasollakin. Lisäksi on todettava, että yhteistyön kehittämishdotukset olivat toisinaan kiinteästi yhteydessä juuri poliisiorganisaation uudistamistarpeeseen.

Poliisihallinnon muutostarpeita tarkastellaan eräissä vireillä olevissa selvityksissä. Käsitellessään hallituksen vuoden 2000 marraskuussa eduskunnalle antamaa selvitystä aluehallinto 2000 -uudistuksen toteutumisesta (VNS 3/2000 vp) eduskunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että sille annetaan vuoden 2005 loppuun mennessä kokonaisvaltainen selvitys maamme keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Eduskunta liitti lisäksi kihlakuntauudistuksen toteuttamista koskevaa selvitystä (VNS 1/1999 vp) käsitellessään selvitykseen lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan kihlakuntauudistuksen tarkasta seurannasta sekä antavan eduskunnalle vuoden 2005 loppuun mennessä selvityksen uudistuksen toimeenpanon edistymisestä. Lausumassa ja asiasta annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 6/2000 vp) on lueteltu useita kohtia, jotka selvityksessä on otettava huomioon.

Sisäasiainministeriön mukaan ministeriön ja eduskunnan välillä sovittiin, että mainitut selvitykset yhdistetään yhdeksi selvitykseksi, joka annetaan vuoden 2005 alussa. Selvityksen valmisteluun liittyen ministeriö asetti marraskuussa 2003 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella selvitykseen kihlakuntauudistusta koskeva osuus. Työryhmän perustamiskirjeen mukaan luonnoksen tulee olla valmiina 31.8.2004 mennessä. Ministeriön poliisiosasto asetti 17.9.2003 lisäksi työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, miten paikallishallintouudistus on toteutunut poliisin toiminnan, palvelukyvyn, talouden ja tehokkuuden näkökulmasta, sekä tehdä ehdotukset tarvittavista muutoksista paikallishallinnon organisaatioon, ohjaussuhteisiin ja kihlakuntarakenteeseen. Työryhmän tulee antaa loppuraporttinsa 30.9.2004 mennessä.

Paikallispoliisin keskinäinen yhteistoiminta **Ministeriön hyväksymät yhteistoiminta-alueet**

Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain 4 §:n mukaan kihlakunnanvirastossa on toiminnallisesti mahdollisimman

itsenäistä päätösvaltaa käyttävät poliisi-, syyttäjä- ja ulosottoyksiköt sekä tarvittavat muut yksiköt. Kihlakunnan erilliset virastot hoitavat vastaavia tehtäväalueita. Lain 5 §:n mukaan viraston yksikkö tai kihlakunnan erillinen virasto voidaan määrätä hoitamaan tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella tai virastot voidaan määrätä hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa siten, kuin siitä erikseen säädetään.

Poliisin hallinnosta annetun lain 8 §:n mukaan ministeriö voi lääninhallitusta, ao. kihlakunnanvirastoja sekä alueen kuntia kuultuaan päättää yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta paikallisen poliisitoimen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Päätöksessä voidaan määrätä poliisilaitokset hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa tai poliisilaitos hoitamaan tehtäviä myös toisen kihlakunnan alueella. Läninhallituksen päätöksellä määrätään yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, yhteistoiminnan johtaja sekä muut johtosuhteet yhteistoiminta-alueella. Muodostettaessa yhteistoiminta-alue, joka käsittää eri lääneihin kuuluvia kihlakuntia tai johon kuuluu Helsingin kihlakunnan poliisilaitos, ministeriö määrää myös yhteistoiminnassa hoidettavat tehtävät, johtajan ja muut johtosuhteet yhteistoiminta-alueella.

Sisäasiainministeriön hyväksymänä yhteistoiminta-alueina toimivat Itä-Suomen läänissä Joensuun ja Iloimantsin, Lapin läänissä Kittilän ja Käsivarren sekä Oulun läänissä Kajaanin ja Kuhmon kihlakuntien poliisilaitokset. Kittilän ja Käsivarren poliisilaitosten yhteistoiminta koskee yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Sen sijaan Joensuun ja Iloimantsin sekä Kajaanin ja Kuhmon poliisilaitokset hoitavat lupahallintoa lukuun ottamatta kaikki poliisitehtävät yhteistoiminnassa keskenään.

Ne lääninhallinnon poliisiosastot, joiden alueella on kyseisiä ministeriön hyväksymiä yhteistoiminta-alueita, arvioivat kyseistä toimintaa positiivisesti. Keskeiseksi poliisin yhteistyön kehittämistä koskevaksi ongelmaksi ja epäselvyydeksi mainittiin yleisemminkin em. yhteistoiminnan lainmukaisuus. Sisäasiainministeriön poliisiosasto pyysi esiintyneiden tulkintaongelmien vuoksi 20.3.2002 päivätyllä kirjeellään oikeuskanslerin lausuntoa kihlakuntien poliisilaitosten yhteistoimintajärjestelyistä. Kirjeen mukaan nykyinen hallinnollinen jaotus ei mahdollista poliisin resurssien käyttöä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaalla tavalla. Tämän vuoksi poliisitoiminta on pitemmällä ajalla or-

ganisoitava suurempina kokonaisuuksina hoidettavaksi. Tämä voi tapahtua joko kihlakuntajakoa muuttamalla tai ottamalla käyttöön laajalaisia kihlakuntien poliisilaitosten yhteistoimintajärjestelyjä. Pelkkä kihlakuntien poliisilaitosten sopimusperusteisen yhteistyön tai suppealaisten yhteistoimintajärjestelyjen lisääminen ei kirjeen mukaan riitä tehostamistavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan 12.6.2002 (Dnro 13/20/02), että lausuntopyyntöön vastaaminen on hankalaa sen vuoksi, että asiaa koskeva lainsäädäntö on melko yleispiirteistä, mutta eduskunnan hallintovaliokunta on osoittanut säännösten tulkinnalle varsin yksityiskohtaiset puitteet. Oikeuskanslerin mukaan hallintovaliokunnan kannanottoja voidaan pitää lähtö-kohtina etsittäessä tulkintaa säädösten oikealle soveltamiselle. Kannanotosta voidaan poiketa vain perustein, jotka tukeutuvat vahvoihin asiaseihin. Hallintovaliokunta totesi mm., ettei yhteistoiminnalla saa luoda kihlakuntajoutuksen mitätöiviä suurpiirejä eikä kihlakunta voi olla siten täydellisessä yhteistoiminnassa, että kaikki poliisitehtävät hoidetaan toisesta kihlakunnasta käsin (HaVM 13/1995 vp). Valiokunnan mukaan yhteistoimintajärjestelyissä on osittain menty voimassa oleva lainsäädäntö huomioon ottaen liian pitkälle (HaVM 6/2000 vp). Valiokunta totesi myös, että yhteistoiminta voi olla ainoastaan kihlakunnan poliisitointa tukevaa, koska tehtävät on hoidettava kihlakunnittain ja kihlakunnan poliisipäällikön on voitava johtaa paikallista poliisilaitosta eli poliisitointa kihlakunnassa (HaVM 5/2002 vp).

Poliisin ylijohdon mukaan oikeuskanslerin lausunto osoittaa, että ilman lainsäädännöllisiä muutoksia ei poliisilaitosten yhteistoimintaa voida lisätä nykyisestä. Ylijohdon mukaan lainsäädännössä ja sen tulkinnassa asetettuja yhteistoiminnan rajoituksia poistamalla yhteistoiminnassa päästäisiin eteenpäin. Tällöin voitaisiin toteuttaa nykymuotoisen yhteistyön lisäksi varsinaista toiminnallista yhteistoimintaa. Merkittävien este toiminnallisen yhteistoiminnan järjestämisessä on johtosuhteissa ja mahdollisuuksissa määrätä niistä erikseen. Mikäli selkeät johto- ja vastuusuhteet voitaisiin määrätä yhteistoiminnassa hoidettaville asioille, mahdollistaisi tämä myös asioiden nostamisen tulosohjauksen piiriin. Jos yhteistoiminnan rajoituksia ei pystytä poistamaan, pienten poliisilaitosten toimintaedellytykset heikkenevät poliisin ylijohdon mu-

kaan entisestään, koska nykyresursseilla ei voida panostaa niiden toimintaedellytysten turvaamiseen suurten poliisilaitosten tehtävien koko ajan lisääntyessä.

Saatujen selvitysten mukaan hallintovaliokunnan ja oikeuskanslerin lausunnoilla ei ole ollut vaikutusta ministeriön hyväksymien yhteistoiminta-alueiden toimintaan. Itä-Suomen läänin poliisin lääninjohdon mukaan Joensuun ja Ilomantsin poliisilaitokset toimivat edelleen lähes täydellisessä yhteistyössä keskenään. Poliisin lääninjohto antoi 9.6.2003 asiasta myös erillisen päätöksen. Samoin Oulun läänin poliisin lääninjohdon mukaan Kajaanin ja Kuhmon yhteistoiminta-alueen toimintaan oikeuskanslerin ratkaisulla ei ole ollut vaikutusta, vaan yhteistoiminta jatkuu alkuperäisessä muodossaan. Poliisin lääninjohto kiinnitti huomiota siihen, että Kuhmon poliisipalvelujen turvaamiseksi poliisilaitosten täydellinen yhteistoiminta on tarpeellista ja välttämätöntä.

Saaduissa selvityksissä kiinnitettiin huomiota siihen, että yhteistoiminta-alueisiin liittyvien säädosepäselyyksien vuoksi poliisiin sisäisen yhteistyön jatkokehittely on ollut puutteellista tai jopa pysähtynyt kokonaan. Tarvetta uusille yhteistoiminta-alueille näyttäisi olevan ainakin eräissä lääneissä. Myös koko paikallispoliisin toiminnan kehittäminen yhdistettiin toisinaan laajempien yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen. Eräissä selvityksissä kritisoitiin poliisin ylijohdon toimintaa yhteistoiminta-alueisiin liittyvien selkeyttämistoimenpiteiden hitaudesta ja linjattomuudesta. Muutamissa poliisiyksiköissä tilanne koettiin siten, ettei yhteistoiminta-alueita koskevia määräyksiä voida antaa vaan yhteistoiminnassa täytyy edetä vapaaehtoisin toimenpitein. Huomiota kiinnitettiin kuitenkin mm. siihen, ettei meneillään olevan kihlakuntaselvityksen johdosta vapaaehtoinenkaan yhteistyö etene.

Hallitus antoi 18.10.2002 eduskunnalle esityksen laiksi poliisin hallinnosta annetun lain 6 ja 8 §:n muuttamisesta (HE 195/2002 vp). Esityksessä ehdotettiin yhteistoiminta-alueita koskevia säännöksiä muutettavaksi siten, että kihlakuntien poliisilaitokset voitaisiin määrätä hoitamaan poliisin tehtävät täydessä yhteistoiminnassa. Esityksen tavoitteena oli tehostaa poliisitoimen voimavarojen käyttöä sekä turvata poliisipalvelujen saatavuutta ja laatua. Koska eduskunta lopetti työskentelynsä 18.2.2003 vaalikauden lopussa, hallituksen esitystä ei ehditty käsitellä.

Muu poliisilaitosten välinen yhteistoiminta

Seuraavassa on esitetty lääneittäin läänien poliisiosastojen ja yksittäisten poliisilaitosten kuvauksia ja arvioita sellaisesta yhteistoiminnasta, joka ei perustu sisäasiainministeriön hyväksymiin yhteistoiminta-alueisiin. Yhteenvedona voidaan todeta, että paikallispoliisin yhteistointamuodot ovat varsin moninaisia ja koetut kehittämistarpeet erilaisia.

Etelä-Suomen lääni

Etelä-Suomen lääni (pl. Helsinki) on jakaantunut rikostorjunnassa (tekninen tutkinta, talousrikostutkinta, rikostiedustelu ja huumausainerikostutkinta) viiteen yhteistoiminta-alueeseen, jotka ovat Länsi-Uudenmaan alue (keskuspaikka Espoo), Itä-Uudenmaan alue (keskuspaikka Vantaa), Kaakkois-Suomen alue (keskuspaikka rikostiedustelussa ja huumausainerikostutkinnassa Lappeenranta sekä teknisessä tutkinnassa ja talousrikostutkinnassa Kouvola), Päijät-Hämeen alue (keskuspaikka Lahti) ja Kanta-Hämeen alue (keskuspaikka Hämeenlinna). Esimerkkinä muusta yhteistoiminnasta lääninjohto mainitsi poliisilaitosten toteuttamat projektit, joissa on määritelty työnjaot ja vastuut, tekniikan käyttö ja operatiivinen toiminta kentällä.

Poliisin lääninjohtoon mukaan kihlakuntauudistus oli yhdellä kertaa toteutettuna niin mittava muutos, ettei sen keskeistä tavoitetta, itsenäiseen toimintaan pystyviä paikallisia poliisiyksiköitä, ole täysin saavutettu. Etelä-Suomen läänissäkin on poliisilaitoksia, jotka eivät täysin pysty huolehtimaan perustehtävistään. Lääninjohtoon mukaan poliisiyksiköiden välinen yhteistoiminta on välttämätöntä ja yhteistoiminnalle on aina tarpeita esim. paikallispoliisin hallinnollisesta jaotuksesta riippumatta. Yhteistoiminnan avulla voidaan ratkaista voimavarojen puutteesta aiheutuvia ongelmia. Yhteistoiminnan tärkeimpinä alueina lääninjohto pitää toimintoja, joissa tavoitellaan erityisen ammattitaidon varmistamisesta ja työn järkevästä jakamisesta saatavia hyötyjä.

Lääninjohtoon mukaan yhteistoiminta ei ole aina pelkästään ongelmatonta. Esimerkiksi pidätettyjen ja päihtyneiden säilyttämisestä on hyötyjen rinnalla myös haittoja. Säilyttämistä keskitämällä on saavutettu etuja vartiointin järjestämisessä ja toimitila-asioissa. Haittoina on säilönnötkynnyksen nousu sekä kuljetusten aikainen poistuma oman kihlakunnan alueelta,

mikä näkyy toimintavalmiusajoissa ja turvallisuuden tunteen vähenemisenä. Ongelmallisena lääninjohto piti myös työajan käyttöä kuljetuksiin, keskittämistä aiheutuviin kuulustelumatkoihin sekä esitutkinnan laatua silloin, kun kuulusteluja suorittavat eri paikoissa eri henkilöt.

Pääkaupunkiseudulla on ollut jo yli kymmenen vuoden ajan organisoitua alueellista yhteistoimintaa Helsingin, Espoon ja Vantaan kihlakuntien poliisilaitosten kesken ns. HEV-yhteistyön puitteissa. Yhteistyötä on harjoitettu myös muiden kihlakuntien poliisilaitosten kanssa. Poliisin lääninjohtoon mukaan yhteisen rikostorjunnan tarkoituksena on kohdentaa voimavarat laajojen talous- ja huumausainerikosten sekä muun vakavan rikollisuuden ennaltaehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkintaan, ammatti- ja taparikollisten valvontaan, tekniseen rikostutkintaan ja laboratoripalveluihin, rikosshyödyn jäljittämiseen, sidosryhmäyhteistyöhön ja rikosten saroittamiseen. HEV-yhteistyö on poliisin lääninjohtoon mukaan nyttemmin ulotettu myös muuhun poliisin kenttätöimintään. Muun muassa poliisikoiratoiminnassa hälytystehtäviä ja erityisesti huume-etsintöjä on hoidettu HEV-yhteistyössä runsaasti.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen yhteistyö on varsin monipuolista ja laajaa. Poliisilaitos on selvityksessään luetellut lukuisia esimerkkejä erilaisista yhteistyömuodoista toisten poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden kanssa. Pääsääntöisesti poliisilaitos arvioi toteutunutta yhteistyötä positiivisesti. HEV-yhteistyö koskee Helsingin poliisilaitoksen osalta käytännössä useimmiten päivittäisiä vankien kuljetuksia Vantaan vankilasta Espoon käräjäoikeuteen ja hälytystehtävien hoitamista tarvittaessa myös Espoon ja Vantaan poliisilaitosten alueilla. Vastavuoroisesti Helsingin poliisilaitos saa tarvittaessa apua esim. suurten tapahtumien ja yleisötilaisuuksien järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä yllättävien vakavien tilanteiden hoitamisessa. Helsingin poliisilaitos kiinnitti huomiota siihen, että se on ollut yhteistyössä enemmän antavana kuin saavana osapuolena.

Helsingin poliisilaitoksen mukaan vankien kuljetus sitoo poliisin voimavaroja valtaosasti liikaa. Vuonna 2003 Pasilan poliisipiirillä oli vankilasta Espoon käräjäoikeuteen 205 vangin kuljetustehtävää ja Malmin poliisipiirillä Vantaan käräjäoikeuteen 198 kuljetustehtävää. Vuonna 2002 työaikaa vankien kuljetuksiin

kului yhteensä 4 769 tuntia. Poliisilaitos on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että resurssien tarve ei usein ole ennakoitavissa. Poliisi ei voi yleensä omassa työsuunnittelussaan ottaa huomioon vanginkuljetustehtäviä, koska tieto kuljetustarpeesta tulee työvuorosuunnittelun kannalta liian myöhään eli usein edellisenä päivänä. Poliisilaitoksen mukaan on tapauksia, jolloin piirin kaikki aamulla työvuoroon tulleet kenttäpartiot ovat lähteneet vanginkuljetustehtävälle. Kuljetukselle lähtevät resurssit ovat useimmiten osin tai lähes kokonaan poissa kyseisen päivän kenttätoiminnasta, koska kuljetustehtäviin sisältyy myös vartiointi käräjäoikeuksissa, minkä kesto ei myöskään voida ennakoita. Aamulla viedyn vangin asian käsittely on usein päättynyt niin myöhään, ettei poliisimiesten työvuoron pituus ole vartiointiin riittänyt. Poliisilaitos on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että myös kuljetukseen valmistautuminen vie aikaa, jolloin ei ole mahdollista sitoutua hälytystehtävien tai muiden tehtävien hoitamiseen. Myös tehtävien jälkeinen huolto vaatii oman aikansa. Todetakaan, että v. 2003 valmistuneen selvityksen (Vankienkuljetuksen nykytila. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:22) mukaan poliisilla oli pääkaupunkiseudun ulkopuolella v. 2002 n. 4 000 vanginkuljetustehtävää runsaan 3 000 vangin kuljettamiseksi.

Länsi-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan poliisilaitosten yhteistyötä tarvitaan kaikessa arkipäivän poliisitoiminnassa ja sen tarkoituksena on mahdollistaa tehokas ja taloudellinen tehtävien hoito. Monet yhteistyön muodot tuovat lisäarvon suoraan kansalaisille esim. nopeampana palveluna. Lääninjohdon mukaan suurin osa sovitusta yhteistyöstä käsittää sellaisia toimintoja, joita jokaisen poliisilaitoksen ei ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista yksin toteuttaa. Toiminnot edellyttävät erikoistuvaa osaamista ja riittäviä siihen toimintaan osoitettuja voimavaroja. Ne on mahdollista järjestää keskittämällä toiminnot ja toteuttamalla palvelu usean kihlakunnan yhteisenä, pääsääntöisesti maakunnittain. Tämän seurauksena poliisilaitos voi lääninjohdon mukaan keskittyä omalla alueellaan perustehtäviinsä.

Kokemukset poliisilaitosten välisestä yhteistyöstä ovat lääninjohdon mukaan pääsääntöisesti hyvät. Yhteistyö on monipuolistunut ja tiivistynyt. Vaikeutena on se, että poliisilaitosten

keskinäiseen sopimiseen osallistuu useita itenäisiä yksiköitä omine resurssiohjauksineen, jolloin yhteinen linjaus, sitoutuminen ja resursointi eivät aina käy niin sujuvasti kuin yhden ohjaavan yksikön toimesta. Toiminnan ohjaus on aika-ajoin hidasliikkeistä. Nykyinen maakunnallinen yhteistyömenettely on osoittautunut lääninjohdon mukaan käytännössä hyväksi ja toimivaksi. Poliisin lääninjohdon mukaan yhteistyöllä saavutettavien hyötyjen rajat alkavat kuitenkin tulla vastaan.

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan se ja sen ympärillä olevat poliisilaitokset ovat kiinteässä yhteistoiminnassa keskenään. Lisäksi yhteistoimintaa on laajemmalla alueella. Poliisilaitoksen mukaan yhteistyö on pääasiassa toiminnallista ja kukin poliisipiiri ja erillisyksikkö varjelee tarkoin talouttaan, mikä hankaloittaa ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavaa toimintaa. Laajempiin lyhytaikaisiin yhteistyöjärjestelyihin on toki mahdollista tehdä projektiluonteinen suunnitelma erillisrahoituksineen, mutta järjestelmä toimii poliisilaitoksen mukaan vain ennalta tiedossa olevissa tapauksissa suunnittelun pohjalta.

Turun poliisilaitoksen mukaan pienemmät poliisipiirit eivät tule toimeen ilman yhteistyötä. Poliisilaitos kiinnitti huomiota myös siihen, että Turun talousalueella on jo vuosia harjoitettu poliisin toimintojen keskittämistä Turkuun, jolloin erityisosaaminen on turvattu ja päällekkäisyyksiä pystytty vähentämään. Poliisilaitoksen mukaan toimintojen keskittämistä voidaan edelleen jatkaa joillakin tehtäväalueilla. Käytännön esteeksi tulevat kuitenkin resurssintvaikeudet, sillä kukin poliisipiiri haluaisi pitää oman henkilöstönsä vähentymättömänä tehtävien siirroista huolimatta.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan eri poliisilaitosten välinen yhteistyö on kehittynyt Pirkanmaalla hyvin. Saavutetut hyödyt ovat merkittäviä ja antavat mahdollisuuden resurssien joustavaan ja tehokkaaseen käyttöön. Poliisilaitos kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että poliisin yhteistyön perustana on kyky sopia asioista. Kun tämä vaihtelee, vaihtelee myös se taso, jolla yhteistyötä eri alueilla toteutetaan. Joidenkin toimintojen osalta voidaan pohtia, onko kysymys yhteistyöstä vai siitä, että keskuspiirin vastuu on omaa aluetta laajempi. Ovatko mm. poliisivankilan toiminta, hälytyskeskus ja alueellinen rikostekninen yksikkö esimerkkejä yhteistyöstä poliisilaitosten välillä, vai tehtävistä,

joista keskuspiiri vastaa kokonaisvaltaisesti usean kihlakunnan alueella? Kysymys on poliisilaitoksen mukaan merkittävä koko järjestelmän kannalta. Ovatko kaikki kihlakuntien poliisilaitokset samantasoisia, vai muodostavatko kihlakunnat kokonaisuuden, jossa keskuspiirinä toimivan kihlakunnan vastuu on muita kihlakuntia laajempi?

Itä-Suomen lääni

Itä-Suomen lääniin on muodostettu neljä läänin yhteistä yksikköä. Paikallispoliisin ja KRP:n yhteistyön tuloksena on syntynyt läänin kattava talousrikostorjuntayksikkö sekä rikostiedusteluyksikkö. Tämän lisäksi liikenteen automaattivontayksikkö ja vaativan teknisen rikostutkinnan yksikkö ovat läänissä yhteisiä. Jokainen neljästä läänillisestä yksiköstä tekee toimintaa varten tulossopimuksen poliisin lääninjohtoon kanssa. Yksiköt ovat toiminnallisesti poliisin lääninjohtoon alaisuudessa, mutta työntekijät hallinnollisesti oman työpaikkansa poliisilaitoksen henkilöstöä. Poliisin lääninjohto piti läänin yhteisiä yksiköitä hyvänä ja tuloksellisena tapana tehdä yhteistyötä. Lääninjohtoon mukaan läänien yhteiset yksiköt tulisi epäselvyyksien poistamiseksi mainita myös poliisin hallinnosta annetussa laissa.

Poliisin lääninjohtoon mukaan kaikki mahdolliset muodot on tutkittava kehitettäessä ja suunniteltaessa poliisin yhteistoimintaa. Itä-Suomen läänissä erityisongelmaksi on lääninjohtoon mukaan noussut haja-asutusalueiden poliisitoiminnan hoito. Esimerkkinä poliisilaitosten välisestä yhteistyöstä poliisin lääninjohto mainitsi sen, että Savonlinnan kihlakuntaan kuuluvan Heinäveden kunnan hälytystehtävät ja yleisvalvonta siirtyivät Varkauden seudun kihlakunnan poliisilaitoksen hoidettaviksi. Savonlinnan poliisilaitos antaa lisääntyvien työtehtävien kompensationsa kaksi poliisivirkaa Varkauden käyttöön ja poliisin lääninjohto määräaikaaisesti yhden. Kysymys on lääninjohtoon mukaan toimintojen järjeistämistä. Lääninjohto kiinnitti huomiota myös siihen, että kolmen kihlakunnan poliisilaitokset ovat tutkimassa mahdollisuuksia poliisilaitosten omaehtoisen täydellisen yhteistoiminnan aloittamiseksi. Kahden muun kihlakunnan poliisilaitokset ovat sopineet hälytysten hoitamisesta yhdellä partiolla hiljaisina arkiyön tunteina. Poliisilaitosten omaehtoinen yhteistoiminta koskee myös poliisin tiloissa tapahtuvaa vartiointia.

Yhtenä kehittämisehdotuksena poliisin lääninjohto mainitsee sen, että pitäisi olla mahdollisuus käyttää yksityisiä kuljetuspalveluja poliisin kiinni ottamien ja säilyttämien, vapautensa menettäneiden kuljetuksiin. Lääninjohtoon käsityksen mukaan säilytysasuun kuljettaminen ja säilytysturvallisuudesta huolehtiminen eivät ole sellaista julkisen vallan käyttämistä, joka voisi tapahtua vain poliisimiehen tai poliisin palveluksessa virassa olevan vartijan toimesta.

Mikkelin kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistyön merkitys on keskeinen koko poliisitoiminnan onnistumisen kannalta. Yksikään yksikkö ei onnistu itsenäisesti saavuttamaan tyydyttävää tasoa, vaan yksiköiden välisen yhteistyön merkitys on korostunut jatkuvasti. Yhteistyö tuottaa lisäarvoa esim. kenttätoiminnassa suoraan siihen panostettujen resurssien suhteessa. Poliisilaitoksen arvion mukaan poliisilaitosten yhteistyö on toiminut kiitettävällä tavalla. Poliisilaitos kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että kullakin poliisilaitoksella on oman kihlakunnan asiat hoidettavanaan ja ensisijaisena velvoitteenaan. Yhteisten tutkintaryhmien muodostamisessa on ajoittain henkilöstöpulasta ja kustannusten kohdentamisesta johtuvia vaikeuksia. Poliisilaitoksen mukaan yhteistyötä ei ole lähtökohtaisesti suunniteltu, vaan päivittäiset toiminnot ohjaavat yhteistyön toteuttamistapoja. Yhteistoiminnan tehostamiseen ja suunnitelmallisuuden lisäämiseen on poliisilaitoksen mukaan ilmeinen tarve.

Oulun lääni

Oulun läänissä on paikallispoliisien yhteinen talousrikosyksikkö. Samoin tekninen rikostutkinta, rikostiedustelu, analyysitoiminta ja osa huumetorjuntaa ovat yhteisiä. Poliisin lääninjohtoon mukaan myös poliisikoirien käytössä yhteistoiminta on tavanomaista, samoin kuin pidätettyjen ja säilöön otettujen valvonnassa on ollut yhteistoimintaa. Yhteistoimintajärjestelyt on lääninjohtoon mukaan tehty toiminnan rationalisoinniksi ja tehostamiseksi. Lääninjohtoon mukaan ns. läänillisten yksiköiden osalta olisi tarpeen saada selkeyttäviä säädöksiä tai ylijohdon linjauksia.

Poliisin lääninjohtoon mukaan yhteistyössä on edelleen kehittämistarpeita. Lääninjohto arvosteli myös poliisin sisäisen yhteistyön perustana olevaa sopimisjärjestelmää. Varsinaisia uusia asioita yhteistyön tiivistämiseksi sillä ei ole saavutettu. Lääninjohto kiinnitti huomiota myös

siihen, että yhteistoiminta koskee vain asioita, joista sopijaosapuolet ovat samaa mieltä. Rikostutkintajuttujen tutkinnan nopeuttamista ei sopimisella juuri voida saavuttaa eikä ole saavutettu.

Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan poliisilaitosten väliselle yhteistyölle olisi selvästi lisätarve. Poliisilaitos luetteli useita esimerkkejä yhteistoiminnasta eri poliisilaitosten välillä ja kiinnitti huomiota siihen, että yhteistoiminnassa se on normaalisti antavana osapuolena. Omalta osaltaan poliisilaitos piti tärkeimpänä yhteistyön muotona vapautensa menettäneiden vartiointia ja valvontaa Oulun poliisivankilassa sekä poliisin hälytyskeskustoiminnan hoitamista kihlakunnan omaa aluetta huomattavasti suuremmalla alueella. Poliisilaitos kiinnitti huomiota siihen, että Oulun, Limingan ja Haukiputaan kihlakuntien poliisilaitokset muodostavat toiminnallisesti, maantieteellisesti ja väestön toimintojen osalta yhtenäisen alueen, jossa useat poliisitoimintaan liittyvät tarpeet yhtyvät. Tämä pitäisi pystyä nykyistä selkeämmin ottaa yhteistoiminnassa huomioon. Myös henkilöstöhallinnollisia palveluita ja tukipalveluita voitaisiin poliisilaitoksen mukaan keskittää nykyistä enemmän poliisilaitostasolla. Poliisilaitoksen mukaan poliisilaitosten välisen yhteistoiminnan kehittäminen konkreettiseksi, arkipäiväiseksi tavaksi toimia voisi edellyttää yhteistä toiminnallista tavoiteasettelua, yhdessä sovittuja toimintastrategioita sekä säännöllisesti toistuvia, suunniteltuja tapaamisia ja toiminnan suunnittelua niin ylemmän johdon kuin varsinaisten käytännön toimijoiden kesken.

Lapin lääni

Lapin läänissä tekninen rikostutkinta on lääninjohdon määräyksellä keskitetty Rovaniemen ja Kemian poliisilaitosten tehtäväksi. Kyseinen läänillinen rikostutkinta tuottaa palvelut koko läänin alueelle. Toiminnasta on lääninjohdon mukaan saatu hyviä tuloksia rikostutkinnan ohella koulutuksessa ja välineistön yhteiskäytössä. Rovaniemen poliisilaitokseen on keskitetty myös koko lääniä palveleva rikosshyödyn jäljittäminen. Samoin poliisilaitoksen vaativien tilanteiden ryhmä on velvollinen antamaan tarvittaessa virka-apua muille poliisilaitoksille.

Poliisin lääninjohdon mukaan on selvää, että vajaasti resursoitunut kihlakunnat selviävät tehtävistään paremmin yhteistyössä keskenään kuin yksin. Tästä syystä yhteistoimintamuotoja on kehitettävä erityisesti hälytystehtävien ympäri-
vuorokautisen hoitamisen turvaamiseksi. Muita

yhteistyömuotoja ovat lääninjohdon mukaan mm. vaativa rikostutkinta, poliisikoiratoiminta, työpaikkakoulutus ja kuljetustehtävät.

Poliisin lääninjohdon mukaan poliisilaitokset eivät näe suuria mahdollisuuksia lisätä yhteistyötä harvaanasuttujen seutujen kihlakuntien välillä mm. pitkien etäisyyksien vuoksi. Kun poliisimiehistä on kihlakuntien keskuksissa, ei yhteistyölläkään voida ratkaista kihlakuntien laita-alueiden poliisipalvelujen saatavuutta erityisesti hälytystehtävissä. Lääninjohdon mukaan lähimmän partion periaatteen toteuttamisessa on vielä kehittämistä.

Poliisin lääninjohdon mukaan poliisilaitosten vapaaehtoinen yhteistoiminta on vähäistä ja keskittyy yksittäisten asioiden tai tapahtumien hoitamiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita poliisilaitosten rajoilla tapahtuva yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriötapauxiin liittyvä toiminta sekä toisen poliisilaitoksen tehtävien hoitaminen esim. sen koulutus- tai virkistyspäivän aikana.

Rovaniemen kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan poliisilaitosten välinen yhteistoiminta on vaatimatonta, sillä jo pitkät etäisyydet rajoittavat yhteistoiminnan luomista. Poliisilaitos kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että koska suuri osa poliisin erityisosaamisesta keskittyy Rovaniemelle, sen henkilökunta joutuu antamaan lähes päivittäin opastusta muille kihlakunnille. Poliisin lääninjohdon mukaan Rovaniemen poliisilaitokselle on annettu tältä osin myös resursseja, koulutusta sekä velvoite jakaa osaamista läänin muille poliisilaitoksille, joissa tällaisia erityistapauksia esiintyy harvemmin.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston näkemyksiä

Poliisin ylijohdon mukaan paikallistason yhteistyö toimii suhteellisen hyvin, mutta nykymuotoisena sen mahdollisuudet ovat rajalliset, koska se perustuu kaikkien keskinäiseen sopimiseen. Tällöin mm. johtosuhteet eivät kaikilta osin voi olla tarkoituksenmukaisesti järjestettyjä, kun selvää johtajaa ei ole voitu määrätä. Yhtenä ongelmana poliisin ylijohdossa piti sitä, että poliisilaitosten omaehtoisen yhteistyön lisääntyminen on ollut hidasta ja toisaalta sillä voidaan saavuttaa vain rajoitettuja tuloksia. Kihlakuntatasolla yhteistoiminnan lisääminen koetaan ylijohdon mukaan jossakin tapauksissa uhaksi itsenäisen kihlakunnan säilymiselle. Paikallistasolla tapahtuvaa yhteistyön käytännön suunnittelua ylijohdossa piti puutteellisenä.

Poliisin ylijohdon mukaan poliisin sisäinen yhteistyö on paikallistasolla tärkeää siksi, että nykyisillä resursseilla ei poliisilaitoskohtainen ajattelu ole enää mahdollista eikä yksittäinen poliisilaitos kykene selviytymään tehtävistään ilman yhteistyötä. Toisaalta toiminta tehostuu, kun ennen kaikkea erikoistumista ja vain harvoin tehtäväksi tulleita asioita hoidetaan laajemmissa kokonaisuuksissa, jolloin asiantuntemus ja osaaminen paranevat. Ylijohdon mukaan yhteistyö on erityisen tärkeää rikostorjunnassa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Ylijohdosta kiinnitti huomiota myös siihen, että eräissä toiminnoissa tarvitaan koko läänin tai suurta osaa siitä koskevaa yhteistoimintaa. Nämä liittyvät ylijohdon mukaan yleensä vaativaan rikostutkintaan.

Poliisin ylijohdon mukaan kihlakuntahallintoa koskevan selvittelyn ollessa kesken on ennen aikaista ennakoita työryhmän mahdollisia johtopäätöksiä. Yleisesti ylijohdosta totesi, että kihlakuntajaotuksen tulisi olla sellainen, että yksiköt pystyvät kohtuudella hoitamaan itsenäisesti oman peruspoliisitoimintansa. Nykyisen kihlakuntajaon johdosta poliisilaitokset ovat ylijohdon mukaan resursseiltaan ja mahdollisuuksiltaan itsenäiseen poliisitoimintaan hyvin erilaisessa asemassa. Poliisin ylijohdon mukaan valtakunnassa on n. 20 kihlakuntaa, jotka toimivat pääsääntöisesti yhden poliisipartion varassa. Hälytystehtävien määrä näissä yksiköissä saattaa olla varsin pieni, mutta pitkien ajomatkojen vuoksi toimintavalmiusaika saattaa olla hyvinkin pitkä. Yhteistyöllä LP:n kanssa tätä ongelmaa on pystytty jossain määrin poistamaan.

Ylijohdosta kiinnitti huomiota kahden sisäasiainministeriön asettaman työryhmän tuloksiin (Hajautettu ja joustava palveluhallinto -hankkeen raportti 31.5.2001 ja Sisäasiainhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehittämishankkeen raportti 28.4.2003). Työryhmissä selviteltiin poliisin talous- ja henkilöstöhallinnollisten tukitoimien uudelleenorganisointimahdollisuuksia. Molemmat työryhmät esittivät, että tiettyjä tukitoimia keskittämällä voitaisiin niiden taloudellisuutta parantaa merkittävästi. Mainittujen työryhmien työn pohjalta ministeriö on asettanut selvitysmiehen, jonka tulee vuoden 2004 kesäkuun loppuun mennessä tehdä esityksensä sisäasiainministeriön hallinnon talous- ja henkilöstöhallinnollisten tukitoimien uudelleenorganisoinnista.

Paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminta

Paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminta läänissä perustuu poliisin hallinnosta annettuun lakiin ja asetukseen, poliisiasetukseen sekä sisäasiainministeriön antamaan määräyksen paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista läänissä (10/98). Keskeisiä yhteistoimintaan liittyviä säännöksiä ovat poliisin hallintolain 4, 5, 9–11 ja 16 § sekä poliisin hallintoasetuksen 5 §:n 2 momentti.

Sisäasiainministeriön määräyksen (10/98) mukaan paikallispoliisin ja valtakunnallisten yksiköiden pääasiallinen tehtäväjako määräytyy siten, että paikallispoliisi vastaa poliisin ympäri-vuorokautisesti hoidettavista perustehtävistä ja valtakunnallisten yksiköiden toiminnan pääpaino on erityisosaamista ja -kalustoa vaativissa tehtävissä. Valtakunnallisten yksiköiden tulee kyetä vastaamaan säädetyistä valtakunnallisista tehtävistään, ja niiden tulostavoitteet asetetaan siten, että tarvittava yhteistoiminta paikallispoliisin kanssa voidaan toteuttaa. Poliisin tulostavoitteiden ja valtakunnallisten yksiköiden toiminnan yhteensovittaminen läänissä tapahtuu poliisin lääninjohdon ja valtakunnallisten yksiköiden toimintasopimusneuvotteluissa. Neuvotteluissa on määräyksen mukaan sovittava läänin poliisitoiminnan tavoitteista, toiminnan paino-alueista sekä yhteistoiminnan muodoista.

Paikallispoliisin ja Keskusrikospoliisin yhteistyö

Hallinnollisesti KRP muodostuu yhdeksästä tulosityksiköstä, jotka jakaantuvat kolmeen tulosalueeseen: asiantuntijapalveluihin, rikostorjuntaan ja toimintaedellytysten turvaamiseen. Rikostorjunnasta vastaavat pääosasto (Vantaalla, yksikkö myös Kouvolassa ja toimipaikka Vaalimaalla), läntinen osasto (yksiköitä Turussa, Tampereella, Jyväskylässä, Vaasassa sekä Ahvenanmaalla), itäinen osasto (yksiköitä Kuopiossa, Joensuussa ja Mikkeliissä), pohjoinen osasto (yksiköitä Rovaniemellä ja Oulussa), rahanpesun selvittelykeskus sekä tekninen asiantuntijapalvelu. Asiantuntijapalveluista vastaavat rikostekninen laboratorio ja rikostietopalvelu.

Ministeriö antoi 31.1.2003 tarkemman määräyksen KRP:n tehtävistä rikosten esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa (nro SM-2003-00287/tu-411). Sen mukaan KRP:n ensisijainen tehtävä on vakavan rikollisuuden torjuntakohteen määrittäminen ja valitsemista koskevassa sisäasiain-

ministeriön määräyksessä (SM-2001-1520/Ri-2) tarkoitettujen järjestäytyneiden rikollis-ryhmien koko rikollisen toiminnan lopettamiseen tähtäävä ennalta estäminen ja tapahtuneiden rikosten tutkinta.

Sen lisäksi KRP tutkii em. määräyksessä tarkoitettua muuta vakavaa rikollisuutta, kun esitutkinta

- liittyy sellaiseen muuhun rikollisryhmään, joka rikollisen toimintansa vuoksi on KRP:n erityisessä seurannassa

- liittyy henkirikokseen tai sen yritykseen, jonka kohteena tai tekijänä on järjestäytyneen rikollisryhmän jäsen

- edellyttää tutkintaryhmän perustamista vieraan valtion kanssa

- edellyttää tavanomaista laajempaa kansainvälistä yhteistyötä

- liittyy terroririkokseen, jolle suojelupoliisin kanssa toisin sovita.

KRP:n mukaan poliisin sisäisen yhteistyön tarve ja merkitys on kiistaton. Toimintaympäristön jatkuvan ja nopean muutoksen sekä rikostorjunnan tehtäväkentän asiallisen ja alueellisen laajenemisen vuoksi minkään yksittäisen poliisiyksikön voimavarat eivät yksistään riitä yhteisen tavoitetilan saavuttamiseen, vaan voimavaroja on yhdistettävä. Yhteistyön tarkoituksena on näin ollen poliisille yhteiskunnassa asetetun tehtävän suorittaminen mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla tarkoituksettomia päällekkäisiä toimintoja välttämällä. Yhteistyön avulla on myös mahdollista muodostaa kokonaisvaltaisempi kuva rikollisuudesta. Parhaimmillaan toimiva yhteistyö lyhentää myös rikoksen tutkintaprosessin kestoa. KRP on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että yhteistyö nähdään usein pelkkänä tiedon vaihtamisena. Toimivan yhteistyön edellytyksenä on kuitenkin tiedon jakamisen lisäksi se, että uutta tietoa pystytään muodostamaan eri yksiköiden erilaisen tietosisällön ja erilaisten näkökulmien avulla.

KRP kiinnitti huomiota myös siihen, että paikallispoliisiyksiköiden, poliisin yhteistoimintaan perustuvien alueellisten tutkintaorganisaatioiden ja KRP:n tehtävämäärittelyt ovat osittain samansisältöisiä. Tästä aiheutuu tarpeettomia päällekkäisiä toimintoja, voimavarojen epätarkeyden käyttöä, kustannustehottomuutta sekä tulosvastuun johdosta epätervettä kilpailua yksiköiden välillä. Päällekkäisyyksiä poistamalla voitaisiin nykyistä paremmin kohdentaa henkilöstövoimavaroja rikostutkintaan.

Rikostorjunnan yhteisen strategian puuttuminen sekä päällekkäiset tehtävämäärittelyt johtavat KRP:n mukaan siihen, että tulosohejauksessa ei kyetä riittävän yksiselitteiseen tavoiteasetteluun poliisiyksiköiden sekä eri viranomaisten välillä.

KRP:n mukaan muiden poliisiyksiköiden kanssa tehtävillä yhteistoimintasopimuksilla on keskeinen asema poliisin sisäisen yhteistyön järjestämisessä sekä sen suunnittelussa ja ohjauksessa. Ministeriön edellä mainitun määräyksen (SM-2003-00287/tu-411) mukaan KRP ja poliisin lääninjohto sopivat yhteistoimintasopimuksessa tai yksittäistapauksissa KRP:n ja paikallispoliisin tutkintavastuusta, kun asia

- liittyy vaikeasti selvittävään henkirikokseen tai sen yritykseen

- rikosasian laajuuden ja vahingollisuuden vuoksi edellyttää useampien poliisin yksiköiden muodostamaa tutkintaorganisaatiota

- liittyy rikosoikeudelliseen ennakkotapaukseen

- edellyttää erityistä asiantuntemusta

- edellyttää esteellisyysäännösten tai näihin rinnastettavien syiden vuoksi erityisiä tutkintajärjestelyjä

- edellyttää ammattitaitoisen esitutkinnan alkutoimenpiteiden varmistamista ja järjestämistä erityyppisissä kiireellisissä tilanteissa.

KRP on tehnyt yhteistyösopimuksia kaikkien läänien poliisiosastojen johdon, LP:n sekä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen kanssa. KRP:n mukaan yhteisesti hoidettavia asioita ovat olleet erityisesti vaativa talous- ja huumausainerikostutkinta, tekninen rikostutkinta sekä rikostiedustelu ja tietotekniikka. Yhteistyön toteuttamiseksi lääneihin on mm. perustettu alueellisia rikosentorjuntayksiköitä, joissa työskentelee paikallispoliisin ja KRP:n henkilöstöä. Sopimusmenettelyä tulisi KRP:n mukaan kehittää siten, että yhteistoimintaan osallistuvien poliisiyksiköiden sekä muiden rikostorjuntaan liittyvien viranomaisten tehtävät ja vastualueet määriteltäisiin riittävällä tarkkuudella ja yhteistoimintaan velvoittavalla tavalla, ts. sopimuksin sovittavien asiakokonaisuuksien alaa tulisi kaventaa. Tämä merkitsisi painopisteen siirtämistä johtotason yhteistyösopimuksista ja linjauksista kohti operatiivisen yhteistyön tukemista, mikä edellyttää selkeitä sääntöjä yhteistyön tekemiselle erilaisissa tilanteissa.

KRP nosti paikallispoliisin kanssa harjoitettua yhteistyömuodoista esille erityisesti vakavan rikollisuuden torjuntakohteen määrittelyn ja

valinnan, rikostorjunnan asiantuntijapalveluihin liittyvän yhteistyön, yhteistyön rahanpesun selvittämisessä sekä koulutuksessa annetun asiantuntija-avun. KRP:n mukaan kokemukset yhteistyöstä paikallispoliisin kanssa ovat olleet pääsääntöisesti myönteisiä. Joitakin käytännön ongelmia (esim. työvuorojen ja aikataulujen yhteensovittaminen) on esiintynyt, mutta ne on ratkaistu tapauskohtaisesti.

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2000 on kiinnitetty huomiota siihen, että KRP:n operatiivisten osastojen mahdollisuus keskittyä vakavimman rikollisuuden torjuntaan ei ole ollut paras mahdollinen. Tämä on johtunut paljolti siitä, että tavanomaisten rikosasioiden käsittelyajat ovat ruuhkautaneet resurssipulan kanssa kamppailevan paikallispoliisin. KRP:n rikostiedustelu- ja tutkintayksiköt ovat tästä syystä joutuneet sitoutumaan entistä enemmän sellaiseen rikostutkintaan, joka ei yleensä täytä vakavan rikollisuuden tunnusmerkkejä ja joka ei yksikölle strategian mukaan näin ollen kuulu. Valtiontilintarkastajien kannonoton mukaan KRP:n tulee yhdessä muiden poliisiyksiköiden kanssa keskittyä yhä enemmän vakavan rikollisuuden torjuntaan, sen paljastamiseen ja analysointiin sekä erityisosaamista vaativaan rikollisuuteen.

KRP:n valtiontilintarkastajille antamasta, 10.3.2004 päiväystä selvityksestä käy ilmi, että tutkittavaksi otettujen vakavien rikosten määrä ei kolmen viime vuoden aikana ole merkittävästi muuttunut. Toisaalta KRP:n arvion mukaan paikallispoliisin resurssipula ei ole helpottanut. KRP:n mukaan se on kuitenkin onnistunut suuntaamaan toimintaansa aiempaa enemmän järjestäytyneen ja muuhun vakavimman rikollisuuden torjuntaan. Ongelmana KRP pitää kuitenkin sitä, ettei järjestäytyneen sekä siihen liittyvän muun vakavan rikollisuuden torjuntatoimien suunnittelua, koordinointia ja johtamista ole määrätty selkeästi minkään yksittäisen viranomaisen vastattavaksi.

Sisäasiainministeriön näkemyksiä

Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan KRP:n ja paikallispoliisin välistä työnjakoa on selkeytetty uudistamalla KRP:n tehtäviä koskevaa määrystä. Uusi määräys KRP:n tehtävistä on aiempaa tarkkarajaisempi. Näin ollen ratkaisun tekeminen tutkintavastuusta jo esitutinnan aloitusvaiheessa on poliisin ylijohdon mukaan helpottunut. Lisäksi määräys antaa KRP:lle

suuremman vastuun tutkia ja torjua itsenäisesti vakavaa rikollisuutta. Poliisin ylijohdon mukaan vastuunjako paikallispoliisin ja KRP:n välillä on määräyksen antamisen jälkeen entistäkin selvempi, eikä toimintojen päällekkäisyydestä ole suurta vaaraa.

Yhteistyö tehostuu ylijohdon mukaan entistäänkin, kunhan sisäasiainministeriön vuoden 2004 helmikuun alussa voimaan tulleessa määräyksessä (SM 2004-88/Ri-2) mainitut yhteiset rikostiedustelu- ja analyysiyksiköt saadaan perustettua. Kyseisillä yksiköillä, joita on tarkoitus perustaa joka läänin ja vielä erikseen valtakunnalliselle tasolle, on tarkoitus tehostaa mm. vakavan rikollisuuden reaalisurainta ja sitä kautta tukea järjestäytyneiden rikollisryhmien kohdevalintaa.

Lääninhallitusten poliisiosastojen ja kihlakuntien poliisilaitosten näkemyksiä

Etelä-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan yhteistyö KRP:n pääosaston kanssa on sujunut viime vuosina hyvin. Yhteistyö KRP:n kanssa toimii joko niin, että KRP ottaa rikosjutun tutkinnan hoitaakseen tai osapuolet yhdistävät voimiaan yksittäistapauksista koskevan sopimuksen mukaan. Poliisin lääninjohto kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että yhteistoiminnassa yhteistyötä tekevät itsenäiset ja omiin tehtäviinsä kiinnitetyt poliisiyksiköt. Nämä pyrkivät samalla aina omiin tavoitteisiinsa ja toimivat omilla voimavaroillaan, jotka on mitoitettu yksiköiden perustehtäviä varten. Se, mitä yhteistoimintaan annetaan, on pois omien tehtävien suorittamisen ja omien tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuksista. Tarvitavat voimavarat on lääninjohdon mukaan irtotettava tutkintaan kiinnitetyistä voimavaroista.

Poliisin lääninjohto kiinnitti huomiota myös siihen, että KRP:n tehtävämäärittäminen on aika ajoin täsmennetty sekä lainsäädännössä että poliisin ylijohdon määräysten perusteella. Tämän seurauksena KRP keskittyy yhä selvemmin kaikkein vaativimman ja tietyn erityisen rikollisuuden torjuntaan ja tutkintaan. Kyse on lääninjohdon mukaan organisaation sopeuttaminen vastaamaan kehitystä poliisin tehtäväkentässä. Seurauksena on ollut myös se, että paikallispoliisi vastaa yhä laajemmin toimenpiteistä myös vakavamman rikollisuuden suhteen. Tehtävätasmennykset eivät ole vaikuttaneet yhteistyön laatuun, vaan ne ovat vain jakaneet toimintakenttää toisiin. Lääninjohdon mukaan KRP:n

tehtävätarkistusten jälkeen apua yksittäisten rikostapausten tutkintaan on saatu jossakin määrin vähemmän. Samanaikaisesti on kuitenkin kehitetty ns. maalitoimintaa, jossa pyritään ennakoimaan vaativien rikostapausten nouseminen tutkintaan ja sopimaan sitten vastuista yksiköiden kesken. Kokemukset tästä yhteistyöstä ovat lääninjohdon mukaan hyviä.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja KRP:n välillä on monenlaisia yhteistyömuotoja. Poliisilaitoksen mukaan yhteistyö painottuu tutkinnan ja rikostorjunnan aloille. Myös käytännön kenttätoiminnassa toimitaan usein yhdessä. Poliisilaitos kiinnittää huomiota siihen, että sen ja KRP:n yhteistyötä koskeva yhteistoimintasopimus on juuri vahvistettu ja yhteistyön odotetaan sen myötä sujuvan entistä paremmin.

Länsi-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan paikallispoliisin ja KRP:n yhteistyön merkitys on vähentynyt melkoisesti sen jälkeen, kun KRP on keskittynyt vakavan, järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Näin ollen paikallispoliisin suoritettavaksi on jäänyt suureksi osaksi KRP:n aiemmin suorittamia tehtäviä (esim. henkirikokset, osa vaativista talousrikoksista). Silloin kun yhteistyötä on tarvittu ja tehty, kaikki on sujunut hyvin. Poliisin lääninjohto kiinnitti huomiota siihen, että yhteistyö on tapauskohtaista ja siitä täytyy sopia erikseen. Lääninjohdon mukaan vakavan rikoksen tapahtuessa harkitaan erittäin tarkoin, siirretäänkö se KRP:lle. Näin tapahtuu lääninjohdon mukaan entistä harvemmin.

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistoiminta KRP:n kanssa on pääasiassa ennalta sovitun laajuista ja suunnitelmallisesti ohjattua. Yhteistyö on jokapäiväistä mm. tiedustelussa ja tarkkailussa sekä huumarikostutkinnassa. Talousrikostutkinnan osalta yhteistyötä tehdään tapauskohtaisesti tarpeen vaatiessa. Tampereen kihlakunnan poliisilaitos arvioi yhteistyötä KRP:n kanssa positiivisesti ja totesi siinä tapahtuneen parannusta. Poliisilaitoksen mukaan keskustelua on tosin käyty siitä, onko paikallispoliisin ja KRP:n paikallisilla yksiköillä päällekkäistä toimintaa. Roolijako sinänsä on selvä, mutta sen toimiminen käytännössä tulisi poliisilaitoksen mukaan selvittää.

Itä-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan paikallispoliisin ja KRP:n välinen yhteistoiminta on tiivistynyt niin, että lääniin on luotu paikallispoliisin ja KRP:n välille paitsi yhteistoimintasopimukset, myös kaksi läänillistä yksikköä: talousrikostorjuntayksikkö sekä rikostiedusteluyksikkö. Yksiköiden työtä tehdään hajautetusti pääsääntöisesti maakuntakeskuksissa Joensuussa, Kuopiossa ja Mikkeliissä. Molemmissa yksiköissä on sekä paikallispoliisin että KRP:n henkilöstöä. Tällaiset yksiköt ovat läänin mukaan taloudellisesti ja toiminnallisesti erittäin hyödyllisiä, koska ne tuottavat palveluja kaikille läänin poliisilaitoksille. Tämän lisäksi paikallispoliisi ja KRP ovat sopineet yhteisistä rikostorjunnan erityiskohteista, joita on läänin alueella kymmenkunta. Poliisin lääninjohto piti yhteistyötä KRP:n kanssa tuloksia hyvin tuottavana ja toimivana.

Mikkelin kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistyö KRP:n kanssa on toiminut melko hyvin ja se on tehostunut läänillisten yksiköiden toiminnan myötä. Yhteistyötä rajoittaa kuitenkin kunkin yksikön omat tulostavoitteet ja pyrkimys kohdentaa työaikaa erityisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Valtakunnallisten yksiköiden asemasta aina ajoittain käyty keskustelu on poliisilaitoksen mukaan johtanut niiden toiminnallisen itsenäisyyden korostumiseen. Tällöin poliisitoiminnan alueellisen kokonaisarvion ja toiminnan painopisteiden määrittely ei aina toteudu toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevällä tavalla.

Oulun lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan paikallispoliisin ja KRP:n toimintojen välillä on päällekkäisyyttä. Oulussa paikallispoliisilla on läänin yhteinen talousrikosyksikkö ja KRP:lla myös talousrikosten tutkintaa. Molemmilla organisaatioilla on myös tarkastajia ja rikostarkastajia, jotka ovat perehtyneet mm. kirjanpidon tarkastuksiin. Myös tutkintaa palvelevaa tiedustelua ja tarkkailua sekä huumarikostutkintaa tehdään sekä poliisilaitoksessa että KRP:ssä. Yhteistyötä lääninjohto luonnehtii huomattavan kiinteäksi. Lääninjohto kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että koska organisaatioilla on omat johtonsa, osittain erilaiset palkkausjärjestelmät ja henkilöstöhallinto, kilpailutilanteilta ei voida välttyä.

Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistoiminta KRP:n kanssa on parantunut viime vuosina. Erityisesti tämä näkyy talousri-

kollisuuden, huumerekollisuuden ja rikostiedustelun alalla. Poliisilaitos kiinnitti huomiota siihen, että se kohtalaisen suurena yksikkönä hoitaa tutkintavastuulleen määrätty rikosasiat varsin itsenäisesti ja sillä on erikoisosaamista omaavaa henkilöstöä. Tilanteita, jolloin yksittäistä rikosta tai rikossarjaa koskeva asia tulisi siirtää KRP:n selvitettäväksi, tulee melko harvoin. Poliisilaitoksen ja KRP:n pohjoisen osaston kesken käydyissä neuvotteluissa tutkintajärjestelyistä on päästy pääosin molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. Joissain yksittäisissä asioissa ovat mm. työmääräkysymykset ja resurssiongelmat saattaneet hankaloittaa täydelliseen yhteisymmärrykseen pääsyä. Myös työskentelytapojen erilaisuus yksiköiden välillä tuottaa poliisilaitoksen mukaan tietynlaisia vaikeuksia.

Oulun poliisilaitoksen mukaan paikallispoliisin ja KRP:n välisen yhteistoiminnan koordinointi paikallisella tasolla edellyttäisi yhteistoiminnan lähentymistä ja käytännöntason toimijoiden välistä suunnittelua, seuranta ja ohjausta. Se, että poliisin lääninjohto ja KRP tekevät yhteisen sopimuksen, ei välttämättä tarkoita sitä, että jonkin yksittäisen poliisilaitoksen ja KRP:n välillä sopimuksen mukainen käytännön toiminta on täysin saumatonta. Oulussa tämantapaista onnistunutta suunnittelua on tehty ja suunnittelukokouksia järjestetty talousrikostutkinnan ja rikostiedustelun osalta, mutta yleisellä tasolla tapahtuva käytännöistä sopiminen vaatisi ilmeistä kehittämistä.

Lapin lääni

Poliisin lääninjohtoon mukaan KRP:n kanssa tehtävässä yhteistoimintasopimuksessa on paikallispoliisin näkökulmasta keskeistä se, että KRP:n tutkinta- ja lähtökynnys ns. harvaan asuttujen seutujen rikostutkinnassa on muuta maata alhaisempi. Lisäksi se mahdollistaa mm. erilliset tutkintaryhmät. Lääninjohtoon mukaan yhteistyötä on tiivistetty erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Lääninjohtoon mukaan läänissä ollaan parhaillaan käynnistämässä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyötä rikosanalyysi- ja rikostiedustelutoiminnassa niin, että Rovaniemelle KRP:n tiloihin sijoitetaan ko. yksikkö. Tähän saakka KRP:n Rovaniemen yksikössä on ollut Pohjoisen tullipiirin ja Lapin rajavartioston yhdyshenkilöt. Nyt myös paikallispoliisi tulee mukaan ja yhteistyötä rikostorjunnassa laajennetaan. Yksikön tehtävänä on tuottaa analysoitua tietoa tukemaan yhteistyöviranomaisten strategista suunnittelua ja operatiivista toimintaa. Yksikkö tuottaa myös rikostorjuntaa tukevia palveluja paikallispoliisille.

Rovaniemen kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistyö KRP:n Rovaniemen yksikön kanssa on vähäistä. Muutama yksittäinen vaativa talousrikosjuttu tutkitaan yhdessä silloin tällöin. Poliisilaitoksen mukaan yhteistyö on toiminut hyvin silloin, kun siihen on ollut tarvetta tai mahdollisuuksia.

Paikallispoliisin yhteistoiminta Liikkuvan poliisin kanssa

Liikkuvan poliisin organisaatio

JOHTO				
Pääliikkö			Apulaispääliikkö	
Johdon esikunta				
ALUEYKSIKÖT				ERIKOISYKSIKÖT
Etelä-Suomen osasto	Länsi-Suomen osasto	Itä-Suomen osasto	Pohjois-Suomen osasto	Lentoaseman yksikkö
PAIKALLISYKSIKÖT				
Helsinki Hämeenlinna Imatra Kouvola Lahti	Turku Jyväskylä Kokkola Pori Seinäjoki Tampere Vaasa	Mikkeli Joensuu Kuopio	Oulu Kajaani Kemi Rovaniemi	Turvallisuusyksikkö

Lähde: Liikkuva poliisi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 11 §:n mukaan LP:n tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ohjata ja valvoa liikennettä sekä toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi, toimia rikollisuuden ennalta estämiseksi sekä tutkia rikoksia ja muita yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tapahtumia ja toimia poliisireservinä. Poliisin hallintoasetuksen 9 §:n mukaan LP:n tulee laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi erityisesti seurata liikenneturvallisuusehditystä sekä kehittää liikennevalvontamenetelmiä ja yhteistyössä poliisin tekniikkakeskuksen kanssa liikennevalvonnassa käytettäviä välineitä, suorittaa ajoneuvoihin ja niiden kuljettajiin kohdistuvaa valvontaa päätieverkolla, suorittaa raskaan liikenteen valvontaa, huolehtia EY:n säädöksissä edellytetyistä vaarallisten ajoneuvojen kuljetusten sekä kuljettajien ajo- ja lepoaikojen valvonnasta, suorittaa maastoliikenteen ja vesiliikenteen valvontaa, suorittaa sen hoidettavaksi säädetty ja määrätty erityisturvatehtävät sekä suorittaa sen vastuulle annetut poliisin ajokoulutustehtävät.

Paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteita läänissä koskevan sisäasiainministeriön määräyksen mukaan LP:n toiminnassa pääpaino on sille poliisin hallintoasetuksessa määrättyjen valtakunnallisten tehtävien hoidossa. Poliisin hallintolaissa määrätyn perustehtävänsä mukaisesti LP osallistuu hälytystehtävien hoitamiseen lähimmän partion periaatteen mukaisesti koko maassa. Harvaan asutuilla alueilla, joissa paikallispoliisin voimavarat ovat vähäiset (1–2 hälytyspartiota), LP ottaa tarvittaessa liikennevalvonnan ohella ajallisen vastuun erikseen sovittavalla tavalla. LP:n tulee pääteiden valvonnan yhteydessä kohdentaa valvontaansa asutuskeskusten liikenteeseen ja järjestykseen aikana, jolloin liikennevalvonnan tarve päätieverkolla on vähäistä. LP avustaa paikallispoliisia myös sellaisten yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyissä, jotka edellyttävät tavanomaista suurempia voimavaroja. Tarvittaessa LP osallistuu muun toimintansa ohella ammatti- ja taparikollisten sekä ääriliikkeiden seurantaan ja tarvittaviin toimenpiteisiin laittomasti maahan tulleiden henkilöiden, huumeiden tai muun salakuljetustavarain löytämiseksi.

Poliisin reservinä toimimisen sisäasiainministeriö on rajannut tilanteisiin, joissa LP:n voimavaroja irrotetaan sen perustehtävistä ja käytetään tavanomaista suurempia voimavaroja vaativiin

erityistehtäviin. Tällaisia ovat mm. ministeriön määräämät tehtävät sekä nk. ERTI/VATI- (erityis- ja vaativat) tilanteet, joissa poliisi todennäköisesti joutuu käyttämään voimakeinoja ja tarvitsee tehtävän vaarallisuuden vuoksi tavanomaista enemmän henkilöstöä ja kalustoa sekä usein muidenkin viranomaisten apua.

Liikkuvan poliisin näkemyksiä

Poliisin läänijohdot ja LP:n alueyksiköt ovat tehneet ministeriön määräyksessä edellytetyt yhteistoimintasopimukset kaikissa lääneissä. Sopimuksissa on sovittu läänikohtaisista tavoitteista, toiminnan painoalueista sekä yhteistyön muodoista. Poliisilaitosten ja LP:n paikallisyksiköiden edustajista koostuvat suunnitteluryhmät ovat sopineet paikallistason yhteistyömuodoista ja käytännön toimenpiteistä läänitasolla tehtyjen toimintasopimusten pohjalta. LP:n mukaan tehdyt sopimukset mahdollistivat alueellisten erityistarpeiden huomioon ottamisen toteutettaessa valtakunnallisia strategioita. Toimintasopimukset sekä toiminnan yhteensovittaminen suunnitteluryhmissä ovat LP:n mukaan parantaneet yhteistyötä paikallispoliisin kanssa.

LP:n mukaan yhteistyö muiden poliisiyksiköiden sekä lukuisten muiden toimijoiden kanssa on ollut hyvää ja tuloksellista. Niukoilla voimavaroilla toimittaessa tiivis yhteistyö on välttämätöntä, jotta kansalaisten turvallisuus kyettään säilyttämään edes tyydyttävällä tasolla. Paikallispoliisin liikennevalvontaan käyttämän työpanoksen romahtaminen kolmasosaan 1990-luvun alkupuolella ja vuosia noin sadan poliisin tasolla pysytellyt täyttämättömien virkojen määrä liikkuvassa poliisissa rajoittaa LP:n mukaan yhteistyömahdollisuuksia tuntuvasti. Jollei henkilöstövajetta ole mahdollista poistaa, olisi entistä tärkeämpää, että paikallispoliisi suuntaisi osan kohdentamattomasta työajastaan vastavuoroisesti liikennevalvontaan.

LP on kiinnittänyt huomiota siihen, että sen toiminnan tavoitteena on ollut valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti säilyttää liikennevalvontaan suunnattava työaika mahdollisimman suurena. Valvontaan käytetty osuus kokonaistyöajasta on ollut hieman vajaat 50 % kolmen viime vuoden aikana. Liikennevalvontaan käytetty työpanos on LP:n mukaan ollut silti täysin riittämätön voimassa olevassa periaatepäätöksessä tavoitteeksi asetettuun tasoon verrattuna. EU:n asettamien valvontavelvoitteiden laajuus ja etenkin tulossa olevat lisävelvoitteet

asettavat organisaatiolle kohtuuttoman haasteen. Jatkuvasti lisääntyneiden tehtävien hoitaminen pienellä henkilöstömäärällä on LP:n mukaan lisännyt sairauspoissaoloja ja heikentänyt ammatillista itsetuntoa. Reservinomainen LP:n voimavarojen joustava käyttö on LP:n mukaan vaikeutunut merkittävästi henkilöstövajeen vuoksi.

Parhaimmillaan yhteistyö paikallispoliisin kanssa on LP:n mukaan yhdessä tekemistä. Eri puolilla maata on toteutettu ennalta sovittuja valvontaiskuja yhdessä. Useimmiten on ollut kyse liikennevalvonnasta. Lisäksi LP on osallistunut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen paikallispoliisin kanssa. Samoin LP on osallistunut hälytystehtävien hoitamiseen lähimmän partion periaatteen mukaisesti sekä rikostorjuntaan yhteistyössä muiden poliisiyksiköiden kanssa.

LP kiinnitti huomiota siihen, että se antaa paikallispoliisille monenlaista tukea sekä huolehtii monista tehtävistä paikallispoliisin puolesta. Esimerkkinä LP mainitsi, että sen henkilöstö hoiti paikallispoliisin puolesta v. 2003 kiinni ottamiensa 3 700 rattijuopumuksesta epäillyn kuljettajan kuljetukset ja kuulustelut. Samoin LP otti kiinni lähes 1 400 etsintäkuulutettua ja hoiti yli 12 000 kiireellistä hälytystehtävää paikallispoliisin puolesta. LP kiinnitti huomiota myös siihen, että tiettyjen kuntien alueella se on vapauttanut paikallispoliisin sovituiksi ajoiksi poliisi-tehtävien hoitovastuusta sekä osallistunut kolmen vuoden ajan huumausaineiden katukaupan valvontaan ympäri maata. LP on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että se on avustanut paikallispoliisia osallistumalla viime vuoden aikana kymmenien eri puolilla maata järjestettyjen suurten yleisötapahtumien järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan, sekä siihen, että se antaa asiantuntija-apua erilaisissa koulutustapauksissa monenlaisille kohderyhmille.

Lännen poliisiosastojen ja kihlakuntien poliisilaitosten näkemyksiä

Etelä-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan yhteistyö paikallispoliisin ja LP:n välillä on päivittäistä ja sitä voidaan pitää hyvänä. Yhteistoimintaa on harjoitettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, liikenteen valvonnan ja jossain määrin myös rikostorjunnan alueilla. LP ja paikallispoliisi ovat tehneet yhteistyötä myös muiden viranomaisten kanssa mm. huumarikosten valvonnassa sekä

ulkomaalaisvalvonnassa. Lääninjohto kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että valtakunnallisen yksikön sitoutuminen paikallispoliisia tukeviin tehtäviin tapahtuu kuitenkin aina suhteessa sen omiin tavoitteisiin. Paikallispoliisi ei ole aina saanut käytännön tilanteissa pyytämäänsä asiantuntija-apua, vaikka tilanteen kokonaisarviointi olisi lääninjohtoon mukaan selvästi tukenut paikallispoliisin asettamia tarkeysjärjestyksiä.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on selvityksessään luetellut useita esimerkkejä yhteistyömuodoista LP:n kanssa. Poliisilaitoksen mukaan yhteistyö on sujunut kaikin puolin hyvin.

Länsi-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan yhteistyö paikallispoliisin ja LP:n välillä toimii hyvin eikä epäselvyyksiä ole ilmennyt. Yhteistoiminta on lääninjohdon mukaan tarpeellista hälytystoiminnan hoitamisessa ja erityisosaamista vaativassa liikennevalvonnassa (esim. raskas liikenne). Läänin alueella on liikkuvan ja paikallispoliisin välillä järjestetty yhdessä liikenteen valvontaiskuja sekä yleisötapahtumien valvontaa. Toisaalta LP on osallistunut hälytystehtävien hoitoon lähimmän partion periaatteella. Poliisin lääninjohto kiinnitti huomiota siihen, että LP hoitaa lähimmän partion periaatteella merkittävän osan hälytystehtävistä. Ilman LP:n tukea paikallispoliisi ei lääninjohdon mukaan selviäisi tehtävistään.

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistoiminta LP:n kanssa on pääasiassa ennalta sovitun laajuista ja suunnitelmallisesti ohjattua. Poliisilaitoksen mukaan yhteistoiminnalla ei ole kuitenkaan varsinaisessa poliisitoiminnassa sanottavaa merkitystä. Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhteistyö LP:n kanssa on toiminnallista ja LP:n vastuu on laajentunut yhä enemmän myös hälytystehtävien suorittamiseen varsinkin maaseudun etäisyyksiltään suurissa kihlakunnissa.

Itä-Suomen lääni

Poliisin lääninjohdon mukaan yhteistoiminta LP:n kanssa sujuu johtotasolla erinomaisesti. Kenttätöiminnan osalta yhteistoiminnan tulokset ovat selvästi riippuvaisia poliisilaitosten omasta aktiivisuudesta ja henkilösuhteiden toimivuudesta. LP on sitoutunut hoitamaan hälytystehtäviä lähimmän partion periaatteella, mikä osaltaan parantaa hälytysvalmiuden tilaa läänissä. Yhteistoimintasopimuksen myötä LP on mukana myös parhaillaan aloitettavassa tukipar-

tiotoiminnassa. Kokeilun tarkoituksena on työ-
turvallisuuden, hälytysnopeuden ja liikenteen
valvontaan käytetyn työajan lisääminen. Kukin
sopijaosapuoli asettaa vuorollaan laaditun vuo-
rolistan mukaisesti partion tähän toimintaan.
Poliisin lääninjohto pitää merkittävänä LP:n
osallistumista kyseiseen toimintaan.

Lääninjohto kiinnitti huomiota myös siihen,
että LP vastustaa voimakkaasti kiinteäsidonnais-
ta (ts. toistuvasti määrätty kiinteät työvuorot
paikallispoliisin apuna) yhteistoimintaa, jollai-
seen se aiemmin on osallistunut koko maassa.
Lääninjohto pitää tällaista yhteistoimintaa pe-
rusteltuna Itä-Suomen, Lapin ja Oulun läänin
harvaan asutuilla alueilla.

Mikkelin kihlakunnan poliisilaitoksen mu-
kaan yhteistyötä LP:n kanssa on suunnattu lii-
kennevalvonnan ohella myös huumausaineiden
kenttävalvonnan lisäämiseen. Tällöin LP on
luovuttanut henkilöresursseja poliisilaitoksen
käyttöön. Poliisilaitoksen mukaan yhteistyö
LP:n kanssa on viime vuosina jossain määrin
parantunut.

Oulun lääni

Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan
suunnitelmallinen toiminnallinen yhteistyö po-
liisilaitoksen sekä LP:n Pohjois-Suomen osaston
Oulun yksikön kanssa on jäänyt melko vähäi-
seksi. Lähinnä kysymykseen ovat tulleet parina
viime vuonna toteutetut järjestyksenvalvontais-
kut koulujen päättymisviikonvaihteessa ja vap-
puna sekä erikseen sovitut liikenteenvalvontais-
kut.

Lapin lääni

Poliisin lääninjohtoon mukaan nykyinen LP:n ja
paikallispoliisin välinen yhteistoiminta perustuu
poliisin ylijohdon määräyksestä v. 2002 tehtyyn
selvitykseen LP:n mahdollisuuksista avustaa
paikallispoliisia erityisesti harvaan asutuilla seu-
duilla mm. hälytyspalveluiden tuottamisessa.
Tähän pohjaava ensimmäinen yhteistyösopimus
tehtiin poliisin lääninjohtoon ja LP:n välillä v.
2003. Lääninjohtoon mukaan yhteistyö on ylei-
sesti tarkastellen käynnistynyt hyvin. Poliisin
lääninjohto kiinnitti huomiota mm. siihen, ettei-
vät paikallispoliisin ja LP:n painopisteet käy aina
yksin.

Rovaniemen kihlakunnan poliisilaitoksen
mukaan se on sopinut LP:n Rovaniemen yksi-
kön kanssa ne tilanteet, joissa LP antaa yhden
tai kahden partion voimin virka-apua. Poliisilai-

tos on tyytyväinen saamaansa vähäiseen apuun.
Poliisilaitos kiinnitti kuitenkin huomiota siihen,
että vaikka LP suorittaa liikennevalvontaa myös
Rovaniemen kaupungin alueella, se tapahtuu
silloin, kun se LP:lle sopii ja ilman ennakkotie-
toa (pl. vuosittain sovittavat yhteisvalvontais-
kut).

Tilojen, kaluston ja muun välineistön yhteiskäyttö

Sisäasiainministeriön poliisiosaston mukaan
valtakunnalliset yksiköt sijaitsevat pääsääntöises-
ti joko samassa rakennuksessa tai samassa piha-
piirissä paikallispoliisin kanssa. Keskitämällä
toimitilat samoihin tiloihin on pyritty mm. sy-
nergiaetujen saamiseen sekä tilojen käytön te-
hostamiseen. Yhteiskäytössä olevia tiloja ovat
ministeriön poliisiosaston mukaan olleet esim.
pidätettyjen ja päihtyneenä säilöön otettujen
tilat, puku- ja lepohuonetilat, voimankäyttökou-
lutustilat, kokous- ja koulutustilat sekä atk-kou-
lutustilat. Paikallispoliisi ja muut poliisiyksiköt
ovat jonkin verran käyttäneet yhdessä myös
mm. ajoneuvotiloja, varastotiloja, toimistoko-
neita, viestintävälineitä sekä puhelinvaihteita.

Poliisiosaston mukaan poliisilla on valtion
omistamia autoja kaikkiaan 1 600, joista n. 1 500
on virkakäytössä. Lisäksi virkakäytössä on
moottoripyöriä (n. 130), moottorikelkkoja (n.
140) ja moottoriveneitä (n. 120). Autoista pai-
kallispoliisin käytössä on n. 1 090, LP:n n. 220
ja KRP:n käytössä n. 110. Poliisiosastolta esite-
tyn arvion mukaan ajoneuvokaluston yhteiskäyt-
tö eri poliisiyksiköiden välillä toimii nykyisin
tydyttävästi ja paremmin kuin aiemmin. Huo-
miota kiinnitettiin siihen, että esim. kymmenen
vuotta sitten asenteet lainaamiseen olivat pää-
osin kielteisiä.

Eri poliisiyksiköt eivät yleensä nähneet on-
gelmia tai kehittämistarpeita tilojen, kaluston tai
muun välineistön yhteiskäytössä. Muun muassa
todettiin, että kalustoa lainataan tarvittaessa ja
kokouksia ja koulutustilaisuuksia pidetään eri
yksiköiden tiloissa. Toisaalta toimimisen sa-
moissa tiloissa todettiin parantaneen poliisin
sisäistä yhteistyötä. Joistakin selvityksistä käy
kuitenkin ilmi, että mm. kaluston yhteiskäyttö
eri poliisiyksiköiden välillä oli vähäistä. Kaluston
yhteiskäyttöä todettiin haitanneen mm. sen
riittämätön määrä. Turun poliisilaitoksen mu-
kaan LP:n suuret henkilö- ja ajoneuvoresurssit
olisi mahdollista tulevaisuudessa sitoa kiin-
teämmin paikallispoliisin toimintaa tukeviksi.
Poliisilaitoksen mukaan kaluston yhteiskäyttö-

mahdollisuus samassa talossa sijaitsevan LP:n yksikön kanssa oli aikoinaan peruste mm. sille, ettei poliisilaitos tarvinnut lisää autokalustoa. Kaluston yhteiskäyttö on kuitenkin ollut poliisilaitoksen mukaan satunnaista.

VTV:n tarkastuskertomus (34/2002)

Valtiontalouden tarkastusvirastossa valmistui syksyllä 2002 paikallisen poliisitoimen resursointia käsittelevä tarkastuskertomus (34/2002). Kertomuksessa käsiteltiin jonkin verran myös poliisin sisäistä yhteistyötä. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että vaikka yhteistyösuhteet valtakunnallisten erillisyyksikköjen kanssa onkin paikallispoliisissa koettu pääsääntöisesti myönteiseksi, on vastuunjaossa esiintynyt tiettyjä epäkohtia. Nykytilanteessa ei ole olemassa myöskään vastuutahoa, joka käytännössä huolehtisi riittävän tehokkaalla tavalla poliisin voimavarojen koordinoinnista ja yhteiskäytöstä aluetasolla. Tämän seurauksena resurssit eivät aina ole ohjautuneet poliisitoimintaan sen tarpeiden mukaisesti. Tarkastusviraston kannanoton mukaan KRP:n ja paikallispoliisin toiminnassa on esiintynyt jossain määrin päällekkäisyyttä mm. alueilla, joissa tiettyjä paikallispoliisin tehtäviä on

keskitetty suurempiin alueellisiin yksiköihin. Paikallispoliisin ja LP:n välistä yhteistoimintaa olisi tarkastuskertomuksen mukaan syytä tiivistää niin, että resurssit voidaan kohdentaa mahdollisimman hyvin päivittäisten tarpeiden mukaisesti.

Saaduissa selvityksissä todettiin yleensä, että tarkastuskertomuksen kuvaus ja arvio yhteistyöstä pitää pääosaltaan edelleen paikkaansa. Useasti kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että poliisin sisäinen yhteistoiminta on kertomuksen ilmestymisen jälkeen parantunut. Muun muassa sisäasiainministeriön mukaan tarkastuskertomuksen jälkeen poliisin sisäistä yhteistoimintaa on kehitetty monin tavoin. Esimerkkeinä ministeriö mainitsi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostumisen yhteistoiminnan lisäämisen avulla, lääneihin perustettavat rikostiedustelu- ja analyysiyksiköt sekä KRP:n ja paikallispoliisin tehtäväjaon selkeytymisen ministeriön antaman uuden määräyksen johdosta. LP:n osalta ministeriö toteaa, että paikallispoliisin ja LP:n yhteistoimintahälytystehtävien hoitamisessa on kahden viime vuoden aikana tehostunut erityisesti harvaan asutuilla seuduilla.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Poliisin sisäisen yhteistyön onnistumisella on keskeinen merkitys poliisin tehtävien hoitamisessa ja poliisitoimelle asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa. Ilman yhteistyötä pienet kihlakunnat eivät selviä kohtuudella tehtävistään. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että poliisin sisäisessä yhteistyössä on viime vuosina tapahtunut parannusta, ja sitä, että eri poliisiyksiköillä on usein selkeät näkemykset niistä tehtäväalueista, joissa yhteistyö on erityisen perusteltua. Tästä huolimatta yhteistyöhön näyttää edelleen liittyvän monenlaisia ongelmia ja kehittämistarpeita.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että poliisin sisäistä yhteistyötä on edelleen tehostettava, jotta poliisi selviäisi toimintaympäristönsä muutoksista ja yhä haasteellisemmiksi muuttuvista tehtävistään. Poliisin sisäiselle yhteistyölle tulee luoda koko organisaatiota koskevat yhtenäiset vähimmäiskriteerit, jotka takaavat tuloksellisen toiminnan toteutumisen suunnitelmallisesti koko maassa ja voimavarojen tehokkaamman käytön. Yhteistyön jatkokehittäminen edellyttää myös nykyisin käytössä olevien lukuisten yhteistoimintajärjestelyjen toimivuuden ja vaikuttavuuden kokonaisvaltaista arvioimista.

Valtiontilintarkastajien mielestä poliisin sisäistä yhteistyötä ei kuitenkaan voi enää tehostaa merkittävästi nykyisillä yhteistyöperusteilla ja omaksutuilla yhteistyökäytännöillä. Siksi valtiontilintarkastajat katsovat, että yhteistyön kehittämismahdollisuudet kytkeytyvät ennen muuta poliisiorganisaation laajalaisempaan uudistamistarpeeseen, mihin näyttää myös liittyvän laajalti erilaisia perusteltuja odotuksia. Erityisesti huomio kiinnittyy siihen, että paikallispoliisin nykyinen hallinnollinen jaotus ei mahdollista pienissä kihlakunnissa voimavarojen käyttöä taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokkaalla tavalla. Valtiontilintarkastajien mielestä poliisitoimen ja myös poliisin sisäisen yhteistyön jatkokehittäminen edellyttää paikallispoliisin toimintaedellytysten parantamista kihlakuntajakoa suurentamalla, minkä jälkeen myös läänien poliisiosastojen tehtäviä tulee tarkastella uudelleen.

Valtiontilintarkastajat katsovat lisäksi, että poliisin sisäisen yhteistyön perustana olevan sopimusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta tulisi arvioida uudelleen. Valtiontilintarkastajien saamista selvityksissä sopimusjärjestelmään koettiin liittyvän selviä ongelmakohtia ja jopa sen lisähyödyt asetettiin kysymyksenalaiseiksi. Paikallispoliisin osalta kritiikkiä esitettiin mm. siitä, että pelkkä poliisilaitosten sopimuksiin perustuvan yhteistyön tai suppea-alaisten määräyksiin perus-

tuvien yhteistyöjärjestelyjen lisääminen ei riitä toiminnan tehostamistavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteistyön tarkoituksenmukaisuuden kannalta ongelmalliseksi nähtiin myös se, että sopimukset ovat rajautuneet asioihin, joista eri sopijaosapuolet ovat päässeet yhteisymmärrykseen. Sopimusten ulottamisen käytännön toimintaan todettiin olleen puutteellista. Sopimusten erilaisen soveltamisen nähtiin aiheuttaneen myös alueellisia eroja.

Keskeinen poliisin sisäisen yhteistoiminnan kehittämistä koskeva epäselvyys koskee edelleen ministeriön hyväksymien yhteistoiminta-alueiden perustamisen lainmukaisuutta. Epäselvyydet ovat selvästi haitanneet poliisin yhteistyön kehittämistä. Tarvetta yhteistoiminta-alueiden perustamiselle olisi ollut toteutunutta enemmän. Yhteistoiminta-alueiden perustamisessa on korostettu poliisilaitosten omatoimisuutta, mikä kuitenkin on edennyt ainakin joillakin alueilla hitaasti. Valtiontilintarkastajien näkemyksen mukaan muodostettuja yhteisoi-

minta-alueita ei voida kaikilta osin pitää eduskunnan hallintovaliokunnan ja oikeuskanslerin kannanottojen mukaisina, koska eräät poliisilaitokset ovat lupahallintoa lukuun ottamatta ministeriön määräyksen perusteella täydellisessä yhteistoiminnassa keskenään. Valtiontilintarkastajat katsovat, että yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen liittyvät epäselvyydet tulee pikaisesti poistaa poliisin ylijohdon ohjauksella tai viime kädessä lainsäädäntöä selkeyttämällä.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että koska poliisien määrän vähyys on koettu keskeiseksi toimintaa hankaloittavaksi ongelmaksi, tulee poliisin resurssien kohdentamisen tarkoituksenmukaisuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Vankien kuljetus sitoo ainakin joillakin alueilla huomattavasti poliisien resursseja. Tältä osin tulisi nopeasti selvittää nykyisen käytännön tarkoituksenmukaisuutta ja etsiä vaihtoehtoisia toimintamalleja.

Maahanmuuttohallinnon erityiskysymyksiä

Valtiontilintarkastajat käsittelevät ja arvioivat seuraavassa maahanmuuttohallinnon erityiskysymyksistä maahanmuuttopolitiikan nykytilaa sekä eri hallinnonalojen ja viranomaisten yhteistyötä, laitonta maahanmuuttoa ja työntetoa sekä niiden torjuntaa ja valvontaa sekä ulkomaista työvoimakysymystä lähinnä työperusteisen maahanmuuton kannalta.

Kertomusosuutta valmisteltaessa näistä asioista pyydettiin selvitys sisäasiainministeriön ja työministeriön ohella ulkoasiainministeriöltä, opetusministeriöltä, Helsingin kaupungilta, Turun kaupungilta, Kuopion kaupungilta, Joensuun kaupungilta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitolta sekä Pakolaisneuvonnalta.

Maahanmuuttopolitiikan nykytila

Suomen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan suuntaviivat on linjattu valtioneuvoston periaatepäätöksellä 16.10.1997. Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan hallitus varautuu maahanmuuttopolitiikan ja kotouttamistoimien kehittämiseen. Huoltosuhteen edellyttäessä hallitus edistää työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa. Tämä edellyttää laajaa yhteistyötä ja sitoutumista valtiovalan, kuntien, elinkeinoelämän ja työelämän osapuolten sekä kansalaisjärjestöjen välillä.

Hallitus laatii maahanmuuttopoliittisen ohjelman ja varautuu lisääntyvään maahanmuuttoon. Hallitusohjelman mukaan maahanmuuttopoliittisen ohjelman tulee olla kokonaisvaltainen. Ohjelman valmistelua varten on Maahanmuuttopolitiikan ministeriryhmä, ja sen lisäksi on asetettu eri ministeriöiden edustajista koottu virkamiestyöryhmä, jonka työtä maahanmuuttopoliittinen ministeriryhmä johtaa. Työryhmälle on asetettu kolme jaostoa. Tavoitteena on saada ohjelma valmiiksi vuoden 2005 toukokuun loppuun mennessä.

Uusi ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan 1.5.2004, ja sen tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lisäksi laki edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen.

Keskeiset lainsäädännön muutokset ovat seuraavat:

- Oleskelulupien myöntäminen ulkomailla siirtyi ulkomaanedustustoilta Ulkomaalaisvirastolle.

- Suomen kansalaisen perheenjäsen voi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa.

- Suomeen työn vuoksi tulevalta ulkomaalaiselta edellytetään työ- ja oleskeluluvan sijasta yhtä lupaa, työntekijän oleskelulupaa.

- Liikenteenharjoittajalle tuli seuraamusmaksu laittomien maahantulijoiden kuljettamisesta.

– Turvapaikkapuhuttelut siirtyivät poliisilta (jolle jäi henkilöllisyyden ja reitin selvittäminen) Ulkomaalaisvirastolle.

– Muutoksenhakumahdollisuus tulee kosemaan lähes kaikkia oleskelulupapäätöksiä.

Uuden ulkomaalaislain lisäksi 1.5.2004 tuli voimaan ns. siirtymälaki (309/2004), jolla rajoitetaan kahden vuoden ajan EU:n uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden pääsyä Suomen työmarkkinoille.

Eduskunta on hyväksyessään uuden ulkomaalaislain (301/2004) antanut seuraavan lausuman: Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset, ulkomaalaisten opiskelijoiden ja muidenkin ulkomaalaisten työnteko-oikeuden helpottaminen ja laajentaminen, ulkomaalaisasioiden käsittelyn nopeuttaminen kokonaisuutena ja erityisesti turvapaikkamenettelyssä selvissä tapauksissa. Ulkomaalaisviraston omaa päätöksentekoa koskevan valitusoikeuden käytön laajuus ja ulkomaalishallinnon tehostaminen sekä seurannan ja siihen liittyvän selvitystyön perusteella valmistelevan eduskunnalle annettavaksi – tarvittaessa nopeasti ja yksittäisenäkin asioina – uutta ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset.

Kaikki ulkomaalishallintoa hoitavat viranomaiset, Ulkomaalaisvirasto, ulkomaanedustustot, rajaviranomaiset sekä paikallispoliisi, joutuvat sisäasiainministeriön mukaan lisääntyvien hakemusten ja viranomaisaloitteisten asioiden myötä paitsi lisäämään voimavarojaan, myös tehostamaan toimintaansa, koska kiristyneen valtiontalouden johdosta resursseja ei voida lisätä samassa määrin kuin asiat lisääntyvät. Tämä johtaa ulkomaalishallinnon päätöksentöön ja muiden toimenpiteiden yksityiskohtaisuuden vähenemiseen, mikä puolestaan tarjoaa mahdollisuuden lisääntyvälle laittomalle maahanmuutolle.

Suomi, kuten monet muutkin läntisen Euroopan maat, on tilanteessa, missä se ikärakenteen muuttuessa tulee kuitenkin tarvitsemaan lisää työvoimaa omien rajojensa ulkopuolelta, myös kolmansista maista. Suomi tarvitsee sisäasiainministeriön mukaan aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa. Tähänastinen maahanmuuttopolitiikka on ollut lähinnä reaktiivista, maahanmuuton mahdollistavaa, ei proaktiivista, maahanmuuttoa edistävää politiikkaa. Poikkeuk-

sena tästä on ollut inkeriläisten paluumuutto, joka perustuu lähinnä eräänlaiseen kunniavelkajatteluun.

Turvapaikanhakijoiden määrät ovat Suomessa verrattain alhaisia. Niiden olennaiseen kasvuun samoin kuin laajamittaiseen maahantuloon täytyy ministeriön mielestä kuitenkin varautua. Tässä on otettava huomioon erityisesti Suomen maantieteellinen sijainti ja EU:n laajentuminen. Tavoitteena on varmistaa se, että kaikki kansainvälisen suojelun tarpeeseen vetoavat, jotka saapuvat Suomen rajoille, saavat oikeudenmukaisen kohtelun ja päätöksen.

Turvapaikanhakijoille myönnettävistä oleskeluluvista suuri osa annetaan kohtuusyistä, eikä siis kansainvälisen suojelun johdosta. Tähän ovat syynä osittain hakemusten pitkät käsittelyajat, mutta tärkein vaikuttava tekijä on ulkomaalaislain kohtuusäännöksen tulkinta. Uusi ulkomaalaislaki tarjoaa nykyistä selvempää ohjausta tämän tilanteen harkintaan yksittäisessä tapauksessa.

Turvapaikanhakijoihin liittyviä haasteita ovat yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat, epäselvä henkilöllisyys ja turvallisuuden varmistaminen niissäkin tilanteissa, kun asianomaista ei voida suojelun tarpeen johdosta poistaa maasta, vaikka siihen muutoin olisikin aihetta. Vuoden 2003 aikana 37 % kaikista turvapaikanhakijoista oli alle 14-vuotiaita lapsia. Yksin lähetettyjen lasten arvioitu määrä v. 2003 oli lähes 100.

Vuonna 2003 käyttöön otettu Eurodac-sormenjälkijärjestelmä on osoittanut, että lähes puolet Suomesta turvapaikkaa hakeneista oli hakenut sitä jo jossain muussa EU-maassa, useimmiten toisessa Pohjoismaassa. Tähän ilmiöön on vastattu soveltamalla nopeutettuja menettelyitä suuressa osassa tapauksia. Se, että Suomeen hakeutuvista suhteellisen suuri osa on hakijoita, joilla ei ole suojelun tarvetta tai joiden osalta vastuu suojelun antamisesta kuuluu jollekin toiselle valtiolle, on sisäasiainministeriön mukaan ongelma ja hallinnon kannalta turhauttavaa. Nykyiset välineet tämän tilanteen hallintaan ja ehkäisyyn ovat sisäasiainministeriön mukaan kuitenkin pääosin riittävät.

Muissa Pohjoismaissa on otettu käyttöön (Norjassa 1.1.2004) ilmeisen perusteettomien hakemusten nopeutettu käsittely. Suomessa ei ole käytössä rajamenettelyä, ja nopeutetussakin menettelyssä asian käsittely kestää normaalisti muutaman viikon. Tietyissä tapauksissa päätös

tulee tehdä 7 päivän kuluessa. Käännytys voidaan tehdä 8 päivän kuluessa tiedoksiannosta.

Eurooppa-neuvoston Tampereella 15.–16.10.1999 tekemien päätelmien jälkeen on EU:ssa tehty mittavaa lainsäädäntötyötä kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan sekä lainsäädännön kehittämiseksi. EU:n tavoitteena onkin pyrkiä hallitsemaan maahanmuuttovirtoja ja luoda yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka.

Vaikka vielä ei ole valmistunut säädöksiä, jotka olisivat olennaisesti muuttaneet jäsenmaiden ulkomaalais- ja pakolaislakeja, ovat käynnissä olevat yleisemmän tason keskustelut merkittäviä. Yhteisiä haasteita koskeva yleisen tason ajatustenvaihto, joka tapahtuu komission tiedonantojen ja muiden keskusteluasiakirjojen käsittelyn ja ohjelma-asiakirjojen hyväksymisen yhteydessä, on tärkeä tapa lähentää jäsenvaltioiden politiikkaa ja ajattelua. Laittoman maahanmuuton torjunta on viime vuosina noussut keskeiseksi teemaksi tällaisen yleisemmän ulkomaalaispolitiikan EU-keskusteluissa.

EU:n laajentuminen lisää sisäasiainministeriön mukaan ihmisten liikkuvuutta yleisesti ja Suomeen suuntautuva maahanmuutto lisääntyy. Myös kauttakulku Suomen kautta lisääntyy. Tulevaisuudessa, kun sisärajatarkastukset poistetaan myös uusien EU-maiden rajoilta, laittoman maahanmuuton lisääntyminen on mahdollista.

Eri hallinnonalojen ja viranomaisten yhteistyö

Ulkomaalaishallinnon keskeisimmät ministeriöt ovat sisäasiainministeriön lisäksi työministeriö ja ulkoasiainministeriö. Sisäasiainministeriön keskeiset tehtävät maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa ovat ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädäntö, maahanmuutto- sekä pakolais- ja turvapaikkapolitiikan valmistelu, EU-asioiden koordinointi, päätöksenteko asioissa, jotka liittyvät oleskelulupiin, työlupiin, kansainvälisen suojelun antamiseen, matkustusasiakirjoihin, maastapoistamiseen sekä Suomen kansalaisuuteen, kansalaisuusasiat, ulkomaalaisrekisterin ylläpito sekä ulkomaalaisten valvonta.

Työministeriölle kuuluvat maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen, pakolaisten kuntiin sijoittaminen, turvapaikanhakijoiden vastaanotto, työvoimapoliittinen maahanmuutto (työlupa-asiat), paluumuutto- ja ulkosuomalaisasiat, hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja rasismien ehkäiseminen. Ulkoasiainministeriölle kuuluvat kansainvä-

lisen yhteistyön koordinointi, osa kansainvälisistä sopimuksista, viisumipolitiikka sekä viisumien myöntäminen ulkomailla. Asiaryhmiä kuuluu myös sosiaali- ja terveysministeriölle, oikeusministeriölle, opetusministeriölle ja ympäristöministeriölle. Eri hallinnonalat tekevät ulkomaalaisasioissa runsaasti yhteistyötä ja pääosin yhteistyö sujuu sisäasiainministeriön mukaan hyvin. Toimialueet ovat etenkin sisäasiainministeriön ja työministeriön välillä osittain päällekkäisiä tai työnjako on epäselvä.

Ulkomaalaisvirasto on keskeisin ulkomaalaisia koskevia päätöksiä tekevä taho. Viraston jatkuvana ongelmana ovat olleet pitkät käsittelyajat, eivätkä ne ole lyhentyneet suunnitelmien mukaisesti. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi joulukuussa 2003, että turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat liian pitkiä ja täten perustuslain vastaisia. Ulkomaalaisvirasto on alkuvuoden 2004 aikana purkanut turvapaikkahakemusten ruuhkaa. Vanhoja hakemuksia oli toukokuun 2004 alussa käsittelemättä 70, kun vuoden 2003 lopulla niitä oli 1 400.

Selvitysmies arvioi Ulkomaalaisviraston toimintaa alustavasti viraston toimintojen alueellistamista koskeneen selvityksen yhteydessä (Maahantulosta kansalaisuuteen. SM:n julkaisu 30/2003). Alueellistaminen on päätetty toteuttaa raportin ehdotusten pohjalta siten, että perustetaan Saimaan alueyksikkö Lappeenrantaan, vakainastetaan Ulkomaalaisviraston Kuhmon kokeilu Kainuun alueyksiköksi sekä perustetaan Helsinki-Vantaan lentoasemalle Ulkomaalaisviraston toimisto. Selvitysmiehen ehdotuksiin perustuvaa työtä on tarkoitus jatkaa ministeriön asettamassa hankkeessa, jonka tavoitteena on Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostaminen.

Selvitysmies selvitti alustavasti myös tarvetta koota turvapaikkapäätöksenteko ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto samaan hallintoon. Hän päätyi ehdottamaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton kokoamista sisäasiainhallintoon. Näin vastaanotto saataisiin tukemaan päätöksentekoa ja voimavarojen kohdentaminen helpottuisi.

Työministeriö totesi selvitysmiesraportista antamassaan lausunnossa, että raportti on yksipuolinen sekä puutteellisesti laadittu ja perusteltu eikä sitä voida pitää hallinnonaloja koskevilta osin toteuttamiskelpoisena. Selvitysmiehen ehdotuksia Ulkomaalaisviraston alueellistamisesta työministeriö kannatti.

Ulkomaalishallinto muissa Pohjoismaissa ja EU-maissa

Ruotsissa ulkomaalaisasiat kuuluvat ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. Ulkomaalaispolitiikkaa toteuttaa keskitetysti maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttoviraston keskeisin tehtävä on toimia lupaviranomaisena, mutta samalla se myös koordinoi koko maahanmuuttoketjun sujuvuutta. Maahanmuuttoviraston päätöksistä voi valittaa ulkomaalaislautakunnalle, joka on itsenäinen tuomioistuimen kaltainen hallintoviranomainen. Ruotsiin oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten kotouttaminen kuuluu oikeusministeriön alaisuudessa toimivalle integraatiovirastolle.

Norjassa ulkomaalishallinto on järjestetty alue- ja kuntaministeriön alaisuuteen. Ministeriön maahanmuutto-osaston vastuulla ovat pakolais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan kehittäminen ja koordinointi. Myös viisumipolitiikka sekä Schengen- ja EU-kysymykset kuuluvat osastolle. Ulkomaalaispolitiikan täytäntöönpanosta vastaa alue- ja kuntaministeriön alainen ulkomaalaisvirasto. Sen päätöksistä voi valittaa ulkomaalaislautakunnalle, joka toimii itsenäisenä elimenä, vaikka kuuluukin hallinnollisesti alue- ja kuntaministeriön alaisuuteen.

Tanskan ulkomaalishallinto on keskitetty v. 2001 perustetun turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutumisasiain ministeriön alaisuuteen. Varsinainen lupaviranomainen on kuitenkin ministeriön alaisuudessa toimiva ulkomaalaisvirasto. Hakemusten ratkaisemisen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton lisäksi virasto järjestää turvapaikan saaneiden pakolaisten sijoittamisen kuntiin, jotka huolehtivat heidän kotouttamisestaan. Ulkomaalaisviraston turvapaikkapäätöksistä voi valittaa pakolaislautakunnalle. Pakolaislautakunta on itsenäinen oikeusistuimen kaltainen elin, jonka toimivaltaan kuuluu ainoastaan turvapaikkapäätöksiä koskevien valituksien käsittely.

Islannin ulkomaalishallinto poikkeaa rakenteeltaan jonkin verran muista Pohjoismaista. Maahanmuuttoon ja turvapaikkaan liittyvät asiat kuuluvat oikeus- ja kirkollisasiain ministeriön alaan. Tärkein ulkomaalaispolitiikan toimeenpaneva elin on ministeriön alainen ulkomaalaisvirasto, joka oleskelulupa-, turvapaikka- ja viisumihakemusten ratkaisun lisäksi myöntää islantilaisten passit.

Muissa Euroopan unionin maissa ulkomaalishallinto on järjestetty yleensä joko oikeus- tai

sisäasiainministeriön alaisuuteen. Joissakin maissa sekä maahanmuuttoa että turvapaikkaa koskevat hakemukset käsittelee sama lupaviranomainen, toisissa maissa turvapaikka-asiat kuuluvat eri viranomaiselle kuin muut maahanmuuttoasiat.

Työministeriön mukaan ulkomaalishallinnon järjestämisessä eri EU-maissa on useita eri malleja, joista osa on vakiintuneita ja osa varsin tuoreita. Työministeriön käsityksen mukaan maahanmuuttajien ja pakolaisten vastaanottoon ei ole olemassa optimaalista mallia, vaan kaikki vaihtoehdot edellyttävät, että eri viranomaisten tulee tehdä yhteistyötä. Tämän hallinnonalojen rajoja ylittävän yhteistyön kehittämiseen tulee työministeriön mielestä panostaa.

Tutkimus maahanmuuttopolitiikasta

Valtiontilintarkastajat teettivät v. 2003 tutkimuksen maahanmuuttopolitiikasta (Reuter, Uusikylä, Karinen: Kohti kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa – taustaselvitys maahanmuuttopolitiikan tilasta ja kehittämistarpeista. Net Effect Oy, 2003). Tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan maahanmuuttopolitiikan tilaa EU:ssa ja Suomessa sekä hahmottelemaan eräitä tulevaisuuden maahanmuuttopolitiikan keskeisiä haasteita. Tutkimuksessa sovellettiin ns. skenaariomenetelmää, jonka avulla voidaan hahmottaa vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityssuuntia sekä näihin soveltuvia maahanmuuttopolitiittisia strategioita.

Neljässä skenaariossa on kuvattu, miten Suomen kansantalouden kehitys ja lähialueiden kokonaisvaltainen EU-integraatio, poliittinen vakaus ja elintason kehitys vaikuttavat Suomea ja kansainvälistä yhteisöä koskevaan yhteiskunnalliseen kehitykseen vuoteen 2008 mennessä.

Tutkimuksen mukaan Suomen on ennakkoivasti varauduttava tulevaisuuden vaihtoehtoihin kehitysnäkymiin ja jo nyt on tehtävä sellaisia poliittisia päätöksiä, jotka mahdollistavat tulevaisuudessa riittävän joustavien ja mahdollisesti vaihtoehtoisten toimenpiteiden toteuttamisen.

Tutkimuksen mukaan Suomen maahanmuuttopolitiittisen ohjelman kehitystyön tulisi olla laajapohjaista. Päätökset mahdollisista hallinnollisista ratkaisuista tulisi tehdä vasta, kun Suomeen on luotu yhteinen näkemys maahanmuuttopolitiikan päämääristä ja sisällöistä. Suunnittelutyön tueksi tulisi laatia maahanmuuttopolitiikan kokoava analyysi, jonka pohjalta

olisi mahdollista kehittää ohjelman toimeenpanon seurantajärjestelmä sekä sitä tukevat arviointikäytännöt. Seurannan avulla olisi mahdollista arvioida maahanmuuttopolitiikan vaikuttavuutta, laatua, tuloksellisuutta, tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Suomen tulisi edelleen selvittää aktiivisen maahanmuuttopolitiikan malleja ja tarkastella etenkin julkisen ja yksityisen sektorin roolia ja vastuita työvoimatarpeen ennakoinnissa. Työllistäminen on maahanmuuttajan onnistuneen kotoutumisen kannalta yksi tärkeimpiä tekijöitä.

Työpaikan saamisen toisesta EU-maasta tulisi olla helpompaa. Jos päädytään käyttämään työvoiman maahanmuuton valintajärjestelmiä, on arvioitava näiden vaikutukset erityisesti aivo-
vuodon, maahanmuuttajan kotoutumisen ja oikeussuojan sekä työmarkkinoiden tarpeiden ja yhteiskunnan yleisten resurssien kannalta.

Laittoman maahanmuuton taltuttamiseen tarvitaan tutkijoiden mielestä enemmän taloutteen kuin turvallisuuteen nojautuvia ratkaisuja.

Laiton maahanmuutto

Suomessa laitton maahantulo tai maahanmuutto ilmenee perinteisenä ihmissalakuljetuksena, valtionrajarikoksina, laittomana työntekona, oleskeluna ilman vaadittavaa lupaa, turvapaik-
kamenettelyn väärinkäyttönä, perheenyhdistämismenettelyn väärinkäyttönä sekä lumeavioliit-
toina.

Suomeen laittomasti tulevat hakevat useimmissa tapauksissa turvapaikkaa, jolloin he saavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Samanlainen on tilanne muissa Pohjoismaissa. Lyhytaikainen laitton työnteko pyritään usein kuitenkin hoitamaan ilman mitään yhteyksiä viranomaisiin. Laittomasti Suomessa asuminen ei pidemmän päälle ole kuitenkaan helppoa, koska suurien ulkomaalaisyhteisöjen on vähän.

Laittoman maahanmuuton torjunnassa viisumipolitiikka, palautuspolitiikka ja ihmissalakuljetukseen liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden vastainen taistelu ovat keskeistä. EU-jäsenvaltioissa laitton maahanmuutto vaihtelee paljon. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa palauttaminen on järjestetty, kun sen sijaan muissa maissa haasteet ovat suuremmat.

Rikollisuuden torjunnan osalta tilanne on Suomessa hyvin erilainen kuin muualla Euroo-

passa. Tämä näkyy laittoman maahantulon järjestämisestä kiinni saatujen rikollisten määrissä, jotka Suomessa ovat pienet verrattuna Keski- ja Etelä-Eurooppaan. Suomessa laittoman maahanmuuton torjunta ilmenee sisäasiainministeriön mukaan pääasiassa sekä lupahallinnon että maahantulon valvonnan haasteina.

Vaarana on sisäasiainministeriön mukaan, että Suomessakin olosuhteet muuttuvat keskieurooppalaiseen suuntaan, jolloin ei enää tiedetä, kuinka paljon ja minkälaisia ulkomaalaisia maan kautta liikkuu ja maassa on. Tällainen kehitys johtaa väistämättä moniin muutoksiin koko yhteiskunnassa, kun harmaa sektori voittaa yhä enemmän alaa. Samalla monenlaiset sisäisen turvallisuuden ongelmat ja haasteet lisääntyvät.

Laitton maahantulo ja maassa oleskelu on lisääntynyt Suomessa viime vuosina. Vuonna 2003 kirjattiin 2 370 ulkomaalaisrikkomusta. Lukuun sisältyy maassa oleskeleminen ilman vaadittavaa passia, viisumia tai oleskelulupaa ja ansiotyön tekeminen ilman vaadittavaa työ-
lupaa. Lisäksi tavattiin 2 065 laittomasti maassa olevaa henkilöä. Suurimmat laittomasti maahan saapuneet kansalaisuusryhmät olivat v. 2003 entisen Jugoslavian alueen kansalaiset, irakilaiset, turkkilaiset, somalialaiset ja nigerilaiset. Työluparikoksia kirjattiin 82.

Todellisia laittoman maahanmuuton lukuja on sisäasiainministeriön mukaan vaikea arvioida. Laittoman maahantulon järjestämiset sekä laittomasti maassa olijat tulevat ilmi pääsääntöisesti sisämaassa tulijoiden ilmoittautuessa turvapaikanhakijoiksi. Sisämaassa haki turvapaikkaa v. 2003 yhteensä 2 544 ulkomaalaista. Vuonna 2002 järjestettiin laittomasti maahan 819 ulkomaalaista. Vuonna 2003 vastaava luku oli 1 060. Poliisi kirjaa rikosilmoituksia laittoman maahantulon järjestämisestä 30–50 vuosittain.

Luku on pieni, jos sitä vertaa laittomasti maahan järjestettyjen henkilöiden määrään. Yksi syy tähän on sisäasiainministeriön mukaan se, että osa teoista on kirjattu ja tuomittu erilaisina väärennösrikoksina, koska kauttakulkumaininta on puuttunut laittoman maahantulon järjestämisen tunnusmerkistöstä. Laittoman maahantulon järjestäminen on myös piilorikollisuutta, joka ei tavallisesti paljastu tavanomaisin tutkintakeinoin.

	2001	2002	2003
Laittoman maahantulon järjestämisen tapauksia	27	41	42
Laittomasti maahan järjestettyjä henkilöitä	105	186	192
Omin neuvoin maahan laittomasti saapuneita henkilöitä	444	434	453

Lähde: Sisäasiainministeriö.

Omin neuvoin Suomeen saapuvat käyttävät yleensä erilaisia joko itse tehtyjä tai ostettuja vääreännöksiä, käyttävät väärä perusteita matkustusasiakirjojen saamiseksi tai menettelevät muuten vilpillisesti.

Rajavartiolaitoksen ja keskusrikospoliisin vuotta 2003 koskevien lukujen suhde laittomasti maahan järjestetyistä (rajalla 192 ja koko maassa yhteensä 1 060) osoittaa selvästi, että todelliset laittoman maahantulon ja sen järjestämisen pääreitit Suomeen kulkevat toistaiseksi edelleenkin EU:n sisärajojen yli.

Vuonna 2002 laittomasti maahan järjestettyjä havaittiin rajalla vajaat 200 ja koko maassa n. 800. Voidaan siis arvioida myös, että EU:n sisärajojen yli kulkevien reittien käyttö on suhteellisesti lisääntynyt jopa neljänneksellä vuodesta 2002.

Laittoman maahantulon järjestämisen teko-tapa Suomen ulkorajalla on usein vääreennettyjen matkustusasiakirjojen järjestäminen tuotaville. Järjestäjät ja laittomasti maahan järjestettävät ovat yleensä kotoisin Kaukoidän, Intian niemimaan, Afrikan sarven ja Lähi-idän maista. Jotkut järjestäjistä oleskelevat Suomessa luvallisesti. Ulkorajan tapauksissa Suomi on sekä kohdemaata että kauttakulkumaa. Sisärajalla kyse on lähinnä matkustusasiakirjattomien, useammista maista turvapaikkaa hakevien "turvapaikkaturistien" kuljettamisesta Suomeen, ja useimmissa tapauksissa tekijä on Suomessa jo oleskeleva tuotavien maanmies.

Helmikuussa 2002 Euroopan neuvosto hyväksyi kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnasta Euroopan unionissa. Loppuvuodesta 2002 hyväksyttiin palauttamisohjelma liittyen laittomasti maassa oleskeleviin henkilöihin. Irlanti aikoo EU-puheenjohtajanaan vuoden 2004 alkupuoliskolla keskittyä ennen kaikkea jo hyväksyttyjen instrumenttien täytäntöönpanon seurantaan ja operatiivisen yhteistyön tehostamiseen.

Laittoman maahanmuuton torjunta Euroopan unionissa tapahtuu yhteisen lainsäädännön ja politiikan, tiedonvaihdon sekä operatiivisen yhteistyön kautta (ml. EUROPOL). Säädoskeh-dotukset tällä alalla ovat lisääntyneet. Erityisesti tämä koskee maasta poistamista sekä laittoman maahantulon järjestämisen ja ihmiskaupan rangaistussäännöksiä. Käytännön yhteistyön järjestäminen liittyy usein maasta poistamisen kauttakulku- ja yhteislentotilanteisiin sekä samanaikaisesti eri puolilla Eurooppaa toteutettaviin valvontatapahtumiin. EU-yhteistyötä tulee sisäasiainministeriön mukaan tulevaisuudessa edelleen tiivistää.

Laiton maahantulo on sisäasiainministeriön mukaan joissakin nykyisissä EU-maissa hieman laskemassa, mutta tulevissa jäsenmaissa kasvussa. EU:n laajentumista käytetään näin hyväksi, jolloin EU- ja Schengen-jäsenyyden myötä laittomasti saapuneet henkilöt ovat vapaita liikkumaan kaikissa unioniin ja sopimusjärjestelmään liittyneissä maissa. Ilmiön seuraukset ovat Suomessakin käsillä viimeistään uusien jäsenmaiden Schengen-jäsenyyden myötä.

Yksi tärkeä korvaava toimenpide rajojen avautumiselle ja vapaalle liikkumiselle on ollut maan sisäisen valvonnan tehostaminen, josta vastaa poliisi. Rajavalvontaa, sisämaan valvontaa ja viranomaisien välistä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä on sisäasiainministeriön mukaan edelleen tehostettava EU:n laajennettua 1.5.2004.

Laiton työteko

Laittoman työnteon määrän arviointia vaikeuttaa ilmiön luonteesta johtuva tilastoimattomuus sekä ilmiön vahva kytkeytyminen eri yhteiskuntasektorien toimintaan ja intresseihin. Laiton työteko voi olla työtekoa kokonaan ilman vaadittavaa oleskelu- ja työlupaa tai työtekoa vastoin myönnetyn oleskelu- ja työlupaa tai muun oleskeluun ja työnteokseen myönnetyn luvan ehtoja. Rikosseuraamustilastot antavat vain suuntaa laittomasta työnteosta, koska ri-

kosnimikkeiden teonkuvaukset ovat väljiä ja koska tilastot kuvaavat vain ilmi tullutta, seuraamukseen johtanutta rikollisuutta.

Työvoimatoimistoissa laitton työnteko paljastuu lähinnä tapauksissa, joissa ulkomaalainen työntekijä tekee työtä eri ammattialalla kuin mille työlupaa on puollettu ja myönnetty, tai tapauksissa, joissa ulkomaalainen työntekijä tekee työtä eri työnantajalle kuin sille työnantajalle, jolle hänelle on puollettu ja myönnetty työlupa. Ulkomaalaislain mukaan nykyään pääsääntönä on tosin työluvan myöntäminen ammattialakohtaisena.

Työministeriön arvion mukaan vuosittainen laittoman työvoiman määrä voi kesäaikaan nousta joihinkin tuhansiin ja muulloin olla joihinkin satoja työntekijöitä. Laittoman työvoiman määrä kytkeytyy voimakkaasti kausiluonteiseen tilapäistyövoiman kysyntään esim. rakennustyömailla. Lisäksi ilmiö painottuu Etelä-Suomeen ja erityisesti pääkaupunkiseudulle.

Laiton työvoima muodostuu yleensä Suomen lähialueilta tulevien maiden kansalaisista, joilla ei ole kovin korkeaa koulutusta. Muiden kansalaisuuksien ja koulutustaustojen osuus on suhteellisen pieni.

Kansainvälinen rikollisuus ja ihmissalakuljetus

Ihmissalakuljetus eli laittoman maahantulon järjestäminen on nykyisin kansainvälisten rikollisjärjestöjen keskeinen toiminta-ala osana niiden harjoittamaa muuta rikollista toimintaa. Ihmissalakuljetuksesta ja -kaupasta saatavat voitot ovat huomattavia, kun taas kiinnijäämisriski ja mahdollinen rangaistus edelleen useissa maissa pieniä.

Ihmissalakuljetuksesta säädetty rangaistukset vaihtelevat suuresti. Joissakin maissa sitä ei ole edes kriminalisoitu, ja Euroopan unioninkin alueella sekä rangaistusasteikot että tuomiot vaihtelevat suuresti. Ongelmaan on puututtu YK:n Palermon sopimuksessa ja siihen liittyvissä EU:n puitepääöksissä, joiden myötä sekä teon kriminalisointi että rangaistusasteikon vähimmäisrangaistukset ovat pääpiirtein samantasoiset. Ongelmaksi jää edelleen kirjavuus lain tulkinnoissa ja tuomioistuinten päätöksissä.

Ihmissalakuljetus on Suomessa kriminalisoitu laittoman maahantulon järjestämisenä (RL 17:8). Se on vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, jolla on kansainväliset ulottuvuudet ja linkit myös muuhun vakavaan rikollisuuteen, kuten esim. huumekauppaan, laittomaan työn-

tekoon, ihmiskauppaan, jonka yksi merkittävä muoto on naiskauppa ja siihen liittyvä prostituutio, sekä rahanpesuun.

Rikollisjärjestöillä on jäseniä lähtömaissa, kauttakulkumaissa ja kohdemaissa. Eri arvioiden mukaan EU-maihin saapuu laittomasti satoja tuhansia henkilöitä vuosittain. Heistä huomattavan osan on arvioitu olevan jollakin tavalla järjestäytyneiden rikollisverkostojen avustamia tai salakuljettamia.

Ihmissalakuljetus on paitsi kansainvälisten rikollisjärjestöjen eniten lisääntyntä liiketoimintaa myös terroristien keino rahoittaa omaa toimintaansa. Ihmissalakuljettajien asiakkaita ja uhreja ovat tietoisesti matkaan lähteneet, ja myös hyväuskoiset ja ihmiskaupan kohteena olevat henkilöt, joita käytetään kaikin tavoin hyväksi. Matkat rahoitetaan useimmin joko ihmissalakuljettajilta otetulla lainalla tai omaisuutta myymällä. Lainan maksu merkitsee ihmiskaupan uhreille käytännössä elinikäistä orjuutta ja heidän sukulaisilleen usein myös kiristuksen tai pakottamisen uhriksi joutumista.

Euroopan unionin alueelle arvioidaan saapuvan joka vuosi laittomasti 500 000–600 000 ihmistä. Heistä 50–80 %:n arvioidaan käyttäneen ihmissalakuljettajien palveluksia matkansa jossakin vaiheessa. Kansainvälisten arvioiden mukaan ihmissalakuljetuksessa liikkuu vuosittain rahaa lähes yhtä paljon kuin huumekaupassa.

Maastapoistamismenettely

Ulkomaalainen voidaan käännäyttää tai karkottaa ulkomaalaislaissa mainituin perustein. Karkotettavilla henkilöillä on ollut oleskelulupa ja he ovat yleensä olleet maassa jo pidempään. Valitukseen liittyikin tällöin lähtökohtaisesti aina täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Karkottamispäätökset tekee aina Ulkomaalaisvirasto, kun taas käännäyttämispäätöksiä voivat tehdä myös poliisi ja rajatarkastusviranomaiset.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanosta vastaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Päätösten täytäntöönpanossa suositaan omaehtoista paluuta, jolloin viranomaiskontrollin määrä minimoidaan. Saattajia käytetään, mikäli turvallisuusnäkökohdat tai kansainväliset sopimukset sitä edellyttävät. Suomessa saattajana toimii yleensä poliisi.

Yleisiä käännäyttämisen ja karkotusperusteita ovat tarvittavan oleskeluluvan (-oikeuden) puuttuminen ja rikoksiin syylistyminen. Heti rajalla

tai pian sen jälkeen tapahtuva käännätyminen perustuu usein matkustusasiakirjan, viisumin, työluvan tai riittävien varojen puuttumiseen, väärin tietojen antamiseen passintarkastuksessa, perusteltuun epäilyyn tulojen hankkimisesta epärehellisin keinoin tai seksuaalipalveluja myymällä sekä perusteltuun epäilyyn tiettyihin rikoksiin syyllistymisestä.

Suomen järjestelmä lähtee siitä, että jos ulkomaalaiselle ei myönnetä oleskelulupaa, hänen edellytetään lähtevän maasta. Jos hän ei omin toimin lähde, poliisi varmistaa täytäntöönpanon viimekädessä voimakeinoin. Jos palauttaminen lopulta osoittautuu mahdottomaksi, ulkomaalaiselle myönnetään määräaikainen oleskelulupa.

Keski- ja Etelä-Euroopassa lupahakemuksen hylkäämisen jälkeen asianomaisen tulisi itse poistua maasta. Systemaattisesti maasta poistamisista ei useinkaan huolehdi.

Vuonna 2003 tehtiin käännätyispäätöksiä (suluissa vuoden 2002 lukemat) yhteensä 7 021 (6 952). Käännätyispäätöksistä tehtiin v. 2003 rajalla 3 061 (3 399), sisämaassa poliisin päätöksellä 524 (649) ja Ulkomaalaisviraston päätöksellä 3 436 (2 904). Suurin osa sisämaassa käännetyistä oli kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita, joita oli n. 3 000.

Maasta karkottamispäätöksiä v. 2003 oli 137 (119). Poliisin saattamana poistettiin v. 2003 maasta yhteensä 931 (778) ulkomaalaista.

Suomi on viime vuodet ollut EU:n tehokkaimpia maita kielteisten päätösten täytäntöönpanossa. Näin tulee sisäasiainministeriön mukaan olla jatkossakin, koska tarvittavan signaalin antaminen ulospäin on omiaan ehkäisemään laitonta maahanmuuttoa.

Vuonna 2003 poliisin kustannukset maasta poistamisesta olivat n. 1,93 milj. €. Vastaavat kustannukset v. 2001 olivat 1,60 milj. € ja v. 2002 2,37 milj. €. Poliisi ei ole saanut näihin kustannuksiin toistaiseksi arviomäärärahaa, mikä on sisäasiainministeriön mukaan muodostumassa kestäväksi tilanteeksi. Ulkomaalaisen maasta poistaminen maksetaan poliisin toimintamenoista. Summat ovat vuositasolla merkittäviä. Laittomasti maassa oleskelevien ulkomaalaisten palauttamisen tulisi sisäasiainministeriön mukaan myöntää arviomääräraha. Määrien ennakkointi on vaikeaa, eikä kustannusten liitanta normaalin poliisitoimen rahoitukseen ole enää perusteltua.

Käännätysten vuosittainen kokonaismäärä on vaihdellut 5 500:sta 7 000:een. Useimmat

käännetyistä ovat tulleet Venäjältä ja Virosta sekä Itä-Euroopan alueelta. Lisäksi voidaan mainita entisen Jugoslavian alue, Turkki, Ukraina, Kiina, Thaimaa sekä kansalaisuudettomat henkilöt. Karkotuspäätösten määrä on vaihdellut vuosittain 110:stä 120:een. Tässäkin tilastossa Venäjän ja Viron kansalaiset erottuvat selvästi, minkä jälkeen tulevat Turkin ja Vietnamin kansalaiset.

Laittoman maahantulon torjunta ja valvonta

Ulkomaalaista ei voida estää saapumasta Suomeen, jos hän hakee rajalla kansainvälistä suojelua, sillä palautuskiellon noudattaminen edellyttää hänen asiansa perinpohjaista selvittämistä, mikä ei Suomen turvapaikkamenettelyssä ole mahdollista rajalla. Erityisesti ilmeisen perusteettomilta näyttävät turvapaikkahakemukset on sisäasiainministeriön mukaan tärkeää pyrkiä käsittelemään mahdollisimman nopeasti ja asianmukaisesti.

Suomessa on muiden Pohjoismaiden tavoin hyvin yleistä, että laillisia maahantulokanavia ja turvapaikkamenettelyä käytetään väärin. Suomeen tultaessa oikea henkilöllisyys ja tuloreitti pyritään asiakirjat hävittämällä salaamaan palauttamisen vaikeuttamiseksi. Tämä liittyy ennen kaikkea tilanteisiin, joissa henkilöt tulevat toisen EU-maan kautta. Viisumeista ja oleskeluluvista erityisesti turisti- ja liikemiesviisumeita käytetään usein väärin pysyvässä maahanmuuttotarkoituksessa. Laittomat rajanylitykset kuljetusvälineisiin piiloutuen ovat edelleen suhteellisen harvinaisia, mutta maahantuloasiakirjojen väärennykset ja hävittäminen ovat sisäasiainministeriön mukaan lisääntyneet selvästi.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa voi sisäasiainministeriön mukaan lisääntyä nopeastikin. Suomen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat ratkaisevasti myös naapurimaiden raja- ja pakolaispolitiikan linjanvedot. Yksittäisesti saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrien vaihtelu on ongelma ulkomaalaishallinnon pitkäjänteiselle suunnittelulle. Suomeen suuntautuvan laajamittaisen maahantulon todennäköisyys säilyy kuitenkin vähäisenä. Erilaiset kriisit, luonnonmullistukset, ympäristökatastrofit ja aseelliset selkaukset lähialueilla tai kauempanakin voivat aiheuttaa laajamittaista maahantuloa. Suomeen ei ole suuntautunut laajamittaista maahantuloa, mutta 1990-luvulla entisen Jugoslavian tapahtumat heijastuivat meilläkin kohonneina turva-

paikanhakijoiden määrinä, joiden johdosta ryhdyttiin erityistoimenpiteisiin.

EU:n vapaan liikkuvuuden kehittäminen yhdessä korkean turvallisuustason säilyttämisen kanssa on kasvava haaste. Tehokas EU:n ulkorajojen valvonta on yksi perusedellytys vapaalle liikkumiselle, ja se laajenee unionissa asteittain koskemaan yhä enemmän myös kolmansien valtioiden kansalaisia.

Laittoman maahantulon torjunta rajavalvonnan keinoin kohdistuu paitsi tapausten paljastamiseen myös yhteistoimintaan Suomen ulkoasiainministeriön ja eri viranomaisten välillä sekä yhteistyöhön EU:n toimielimissä ja eri maiden viranomaisten kanssa. Lähestymistavan tulee sisäasiainministeriön mukaan olla vieläkin kokonaisvaltaisempi. Tarvitaan poliittisia toimia, lainsäädännön kehittämistä ja operatiivista toimintaa, jotka alkavat laittoman maahantulon lähtömaista ja päättyvät hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten päätösten toimeenpanon seurantaan.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen tärkeimpiä ongelmia tulee sisäasiainministeriön mukaan olemaan henkilöstön riittävyys, kun rajavartiolaitoksen voimavarat eivät lisääntyne toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Toistaiseksi henkilöstövaje ei ole näkynyt kielteisesti rajatarkastustehtävän toteuttamisessa, koska tarvittava lisähenkilöstö on kyetty siirtämään rajavalvonnasta ja tukitehtävistä. Partiointi itärajalla on tämän johdosta kuitenkin vähentynyt sisäasiainministeriön mukaan liiaksi, sillä v. 1995 itärajalla partioitiin n. 600 000 tuntia ja v. 2003 partioitiin enää n. 310 000 tuntia.

Rajaliikenteen vilkastumisen, henkilöliikenteen rakenteen muuttumisen ja ranylytyspaikkojen kehittämisen johdosta rajavartiolaitoksen henkilöstöä rajatarkastustehtävissä tulee sisäasiainministeriön mukaan lisätä itärajalla vuoteen 2007 mennessä vähintään 130:lla. Nykyisen tilannearvion valossa partioinnin määrää itärajalla ja sen myötä rajavalvontahenkilöstöä on lisättävä suunnittelukaudella 30 hengellä. Suomen on pidettävä sisäasiainministeriön mukaan huolta siitä, että itärajalla on toimiva rajavalvontajärjestelmä.

Venäjällä on vaikeuksia säilyttää rajavalvonnan taso nykyisenä, ja näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piileekin sisäasiainministeriön mukaan merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudellemme. Venäjän rajavartiopalvelu jatkaa lähivuosina resurssiensa suuntaamista Venäjän

etelärajoille, missä yleinen turvallisuustilanne sekä huumeiden ja ihmisten salakuljetus ovat vakava ongelma. Henkilöstöä supistetaan muun muassa Suomen rajalta. Vaikka rajavartiopalvelun mukaan Suomen vastainen raja pyritään pitämään rauhallisena ja toimivana myös jatkossa, vastuu yhteisen rajan valvonnasta jää entistä enemmän Suomen rajavartiolaitokselle.

Venäjä ei ole tällä hetkellä turvallinen turvapaikkamaa. Toistaiseksi Venäjän kautta saapuu Suomeen hyvin vähän turvapaikanhakijoita, koska Venäjä estää ulkomaalaisen lähdön maasta, jos hänellä ei ole asianmukaisia asiakirjoja. Tämä käytäntö voi muuttua, jolloin turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa voi kasvaa olennaisesti nykyisestä n. 3 000:sta. Venäjällä arvioidaan olevan laittomasti muiden valtioiden kansalaisia 1,5–5 miljoonaa.

EU:n ja Venäjän välisen takaisinottosopimuksen aikaansaaminen on sisäasiainministeriön mukaan tärkeä tavoite. Takaisinottosopimuksen tulisi koskea myös kolmansien valtioiden kansalaisia, jolloin se helpottaisi Venäjän kautta saapuneiden, Suomessa täysimittaisen turvapaikkamenettelyn läpikäyneiden turvapaikanhakijoiden palauttamista Venäjälle.

Venäjä ja muut IVY-maat ovat laittoman siirtolaisuuden kohde- ja kauttakulkumaita. Kun näistä maista suoraan Keski-Eurooppaan johtavat reitit sulkeutuvat siirtolaisilta uusien EU-jäsenmaiden saadessa rajavalvontansa Schengen-kuntoon, laittomaan maahantuloon pyritään entistä enemmän myös Suomen rajalta.

Euroopan unionin rajavalvontayhteistyötä johtaa ja koordinoi EU:n rajavalvonnan yhteinen ohjausryhmä, joka koostuu jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten päälliköistä. Käytännön asiat valmistellaan yhteisen ohjausryhmän alaisissa keskuksissa. Näistä keskeisin on EU:n riskianalyytikeskus, joka sijaitsee Helsingissä rajavartiolaitoksen esikunnan yhteydessä. Brykselin Eurooppa-neuvosto (16.–17.10.2003) vahvisti EU:n rajavalvontaviraston perustamisen Suomeen. Jokaisella jäsenvaltiolla on edustus viraston hallintokomiteassa (rajaviranomaisten päälliköt), viraston tehtäväkenttä rajataan operatiivisiin tehtäviin ja osallistuminen yhteisiin operaatioihin perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen.

Ulkomainen työvoima

Viime vuosina Suomeen on myönnetty vuosittain n. 20 000 oleskelu- ja työlupaa. Eniten tuli-

joita on ollut Venäjän ja Viron alueelta. Työlu-
pien määrää arvioitaessa on otettava huomioon,
että usein henkilöt eivät tarvitse lainkaan työlu-
paa oleskelun luonteen tai työn luonteen joh-
dosta. Lisäksi työluja annetaan usein oleskelun
perusteeseen liittyen automaattisesti ilman työ-
voimapolitiittista harkintaa. Tämän takia huomatta-
tava osa ulkomaalaisten työnteosta Suomessa
tapahtuu ilman työvoimapolitiittista harkintaa ja
usein myös ilman oleskelu- tai työlujaa.

Myönnettyjen lupien määrä on noussut ta-
saista 1990-luvun puolivälistä lähtien. Siihen
saakka lupien vuosittainen määrä oli n. 10 000.
Lisäksi Suomeen on vuosittain saapunut 2 000–
3 000 työntekijää työvoiman vapaan liikkuvuu-
den perusteella EU- ja ETA-alueelta. Näistä
valtaosa on ollut paluumuuttajia muista Poh-
joismaista.

Työvoimatoimistot antoivat v. 2003 yhteen-
sä 26 229 työlujalupausuntoa, joista 24 181 oli
puoltavia. Eniten lausuntoja annettiin puutarha-
työntekijöille, maataloustyöntekijöille, kuorma-
auton ja erityisajoneuvoyhdistelmien kuljetus-
työhön, atk-päälliköille, -suunnittelijoille, -ohjel-
moijille ja -konsulleille sekä talonrakennustyön-
tekijöille. Eniten työlujalupausuntoja haettiin v.

2003 virolaisille, venäläisille, kiinalaisille, puola-
laisille, latvialaisille, liettualaisille ja ukrainalaisil-
le.

Maassa olevan ulkomaisen työvoiman mää-
rää ei tilastoida. Määrän voidaan kuitenkin arvi-
oida vaihtelevan varsin voimakkaasti siten, että
kesäaikaan ulkomaista työvoimaa on huomatta-
vasti enemmän kuin muulloin.

Vuoden 2003 lopussa työvoimatoimistoissa
oli yhteensä n. 26 430 ulkomaalaista työnhaki-
jaa, joista työttömiä oli 14 150. Kaikista työnhaki-
joista heidän osuutensa oli 5 % ja kaikista
työttömistä työnhakijoista 4,5 %. Maahanmuut-
tajista oli työkäisiä 75 %, työvoimaan kuului n.
45,4 %. Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli
vuoden 2002 lopussa keskimäärin 55 %, mikä
on n. 14 % matalampi kuin Suomen kansalais-
ten.

Kansalaisuuden mukaan suurimmat työnhaki-
jaryhmät ovat Venäjän ja Viron kansalaiset,
joita on n. 43 % kaikista työnhakijoista. Seuraa-
vaksi suurimmat ryhmät ovat irakilaiset, iranilai-
set, somalialaiset, entisen Jugoslavian alueelta
muuttaneet, turkkilaiset, vietnamilaiset ja ruotsa-
laiset.

Ulkomaan kansalaiset, ulkomaalaiset työnhakijat ja työttömät sekä ulkomaalaisten työttömyysaste v. 1999–2003
kunkin vuoden lopussa

Vuosi	Ulkomaan kansalaiset	Työnhakijat	Työttömät	Työttömyysaste, %
1999	88 700	21 800	13 900	37
2000	91 000	22 000	13 400	31
2001	98 600	22 800	13 800	31
2002	103 700	24 300	13 900	28
2003	107 000	25 900	13 800	29

Lähde: Tilastokeskus, Työministeriö.

Työttömyyden asteittainen aleneminen on
näkynyt työministeriön mukaan erityisesti suu-
rilla paikkakunnilla. Myönteiseen kehitykseen on
vaikuttanut lisääntynyt työvoiman kysyntä lä-
hinnä palvelualoilla ja eräillä teollisuuden aloilla.
Työnantajat ovat myös aiempaa paremmin al-
kaneet nähdä maahanmuuttajat työvoimaresurs-
sina. Työmarkkinoille ohjaamista on tukenut
erityisesti kotoutumissuunnitelmien piirissä
olevien ohjaaminen aktiivitoimenpiteisiin ja
työelämälähtöiseen maahanmuuttajakoulukseen
sekä erilaiset kansalliset ja EU-osarahoitteiset
projektit, joilla maahanmuuttajia on tuetusti
ohjattu työmarkkinoille.

Kotoutumissuunnitelman ulkopuolelle jäävät
mm. ne maahanmuuttajat, jotka ovat Suomessa
oikeutettuja työttömyyspäivärahaan, vähän aikaa
maassa asuneet työpaikan vaihtajat tai sellaiset
pidempään Suomessa asuneet, jotka ilmoittau-
tavat työnhakijoiksi vasta, kun kotoutumis-
suunnitelmakausi on mennyt heidän kohdallaan
ohi. Näihin ryhmiin kuuluu suurin osa EU- ja
ETA-alueelta muuttavista. He tarvitsisivat työ-
ministeriön mukaan monesti vastaavia palveluja
kun kotouttamislain piirissä olevat.

Suomen maahanmuuttajaväestön kasvu osui
syvimpään lamavaiheeseen 1990-luvun alussa,
minkä seurauksena osa maahanmuuttajista ei ole
päässyt lainkaan työmarkkinoille tai he ovat

sijoittuneet ainoastaan lyhytaikaisiin työtehtäviin. Työttömyyden kesto on pitkittynyt erityisesti ikääntyneillä ja heikosti koulutetuilla, lähinnä pakolaisina maahan muuttaneilla. Maahanmuuttajien kohdalla tyypillistä on työttömyyden, aktiivitoimenpiteiden ja määräaikaisten työsuhteiden vuorottelu.

Kuluvalla vuosikymmenellä tulee työhallinnon rooli maahanmuuttopolitiikan toteuttamisessa työministeriön mukaan vahvistumaan. Työvoimatoimistojen palvelujen käyttäjänä on aiempaa enemmän maahanmuuttajia, sekä kotoutuja-asiakkaita että muita maahanmuuttajataustaisia, ja pidempään maassa asuneita.

Työperusteinen maahanmuutto

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väestö lisääntyy vielä kahden vuosikymmenen ajan yhteensä 100 000 hengellä, mutta vähenee sen jälkeen 5 000 000:aan v. 2050, vaikka vuotuinen muuttovoitto olisi 5 000 henkeä. Työikäisten 20–64-vuotiaiden määrä kasvaa lähivuosina vain muutamalla tuhannella hengellä vuodessa ja vähenee jo ensi vuosikymmenellä jopa 20 000 hengellä vuodessa. Työikäisen väestön määrän muutokset ovat niin suuria ja äkkinaisia, että ne vaikuttavat työministeriön mukaan ratkaisevasti työmarkkinoiden koko toimintaan.

Maamme siirtolaistyövoiman määrä pysyy sisäasiainministeriön mukaan tulevaisuudessa melko marginaalisena eikä ole uhka kantaväestön työllisyydelle edes lyhyellä aikavälillä. Maamme ei ole ensisijainen kohdema monellekaan osaavalle ulkomaiselle työntekijälle, ei vähiten kielellisten seikkojen vuoksi. Tarvittavan ulkomaisen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi on nopeasti luotava kuitenkin viranomaiskäytännöt, joilla edistetään työperusteista maahanmuuttoa. Ministeriön mielestä verotus- ja etuuskysymyksiä on tarkasteltava myös maahanmuuttopolitiikan kannalta.

Vaikutuksia, joita suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta aiheuttaa, selvitettiin työministeriön raportissa Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen (Työhallinnon julkaisu 320/2003). Raportin mukaan työvoiman saatavuusongelmat lisääntyvät jo ennen työikäisen väestön määrän laskua. Työvoiman poistuma työmarkkinoilta on ongelma siksi, että työmarkkinoille tuleva työvoima ei korvaa poistumaa. Työvoiman niukkuutta on odotettavissa, vaikka talouskehi-

tys jäisi alhaiseksi ja työpaikkojen määrä vähenisi.

Ammattiryhmittäin uuden työvoiman tarve v. 2000–15 on suurin rakennus- ja hoitotyössä sekä palvelu- ja teollisessa työssä. Hoito- ja palvelutyössä uuden työvoiman tarvetta lisäävät sekä työllisyyden kasvu että poistuma. Rakennus- ja teollisessa työssä työllisyys tulee vähenemään, mutta suuri poistuma kuitenkin synnyttää uuden työvoiman tarvetta. Työvoiman tarvetta tulee esiintymään myös erityisosaamista vaativissa ammateissa, koska työvoiman kysyntä kasvaa.

Työministeriö arvioi raportissaan Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU/ETA-alueen ulkopuolelta (Työhallinnon julkaisu 325/2003), että Suomen mahdollisuudet kansainvälisessä työvoimakilpailussa riippuvat keskeisesti siitä, millä lailla lähitulevaisuudessa pystytään mm. lisäämään Suomen ja Suomessa sijaitsevien työpaikkojen kiinnostavuutta, kehittämään työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä asemaa, tehostamaan maahanmuuttoa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä ja menettelyjä, helpottamaan ulkomaalaisten opiskelijoiden työmarkkinoille siirtymistä, parantamaan tarvittavien palvelujen saatavuutta, luomaan rajat ylittävää rekrytointiyhteistyötä sekä parantamaan Suomen työelämää ja työpaikkoja koskevaa tiedottamista.

Työikäisten maahanmuuttajien kotoutumisen tavoitteena on sijoittuminen joko avoimille työmarkkinoille tai tutkintoon johtavaan koulutukseen. Työhallinto on sitoutunut talousarviossaan hankkimaan keskimäärin 40 opintoviikon maahanmuuttajakoulutuksen kaikille kotoutumissuunnitelmien piirissä ja vastaavassa asemassa oleville. Työministeriön pääluokkaan valtion talousarviossa sisältyy vain niiden maahanmuuttajien maahanmuuttajakoulutus, jotka ovat työtöminä työnhakijoina työvoimatoimistossa.

Kun eduskunta hyväksyi valtioneuvoston keväällä 2002 eduskunnalle antaman kotouttamislain toimeenpanoa koskevan selonteon, keskeisimmäksi ja kiireellisintä toteutusta edellyttäväksi eduskunta nosti maahanmuuttajien koulutukseen liittyvät tehtävät. Selonteossa esitettiin, että opetus- ja työministeriö varaavat määrärahan ja toteuttavat yhteistyössä maahanmuuttajille tarjolla olevan omaehtoisen ja työvoimapolitiittisen kotoutumiskoulutuksen evaluoinnin. Työ- ja opetusministeriö asettivat ajaksi 12.8.2003–30.12.2004 yhteisen työryhmän, jonka tehtävänä

on maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen, siihen rinnastettavan omaehtoisen koulutuksen sekä tutkintojen tunnustamiseen liittyvien ongelmien selvittäminen. Ministeriöiden rahoituksella toteutetaan maahanmuuttajakoulutuksen evaluointitutkimus samana aikana.

Koulutusta vastaavaan työhön pääsyä saattaa vaikeuttaa lähtömaasta hankitun tutkinnon vertailtavuuden tai tunnustamisen puuttuminen, mutta ennen muuta ongelmat maahanmuuttajan todellisen osaamisen arvioinnissa. Tämän seurauksena maahanmuuttajat ohjautuvat usein koulutustaan vastaamattomiin ammatteihin samanaikaisesti, kun yritykset rekrytoivat korkeasti koulutettuja henkilöitä suoraan ulkomailta. Eri-tyistoiennpiteitä tarvitaan työministeriön mukaan erityisesti korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn tukemiseksi. Heidän työllistymisensä oman ammattialansa työtehtäviin edellyttää useimmiten koulutuksen täydentämistä Suomen kelpoisuusvaatimuksia vastaavaksi. Maahanmuuttajien työllistämistä omalle koulutuslalle edistäisi merkittävästi se, että kelpoisuuden saamisen kannalta välttämättömiä opintoja olisi saatavilla riittävästi.

Korkeasti koulutetuille räätälöidyistä täydennyskoulutuksista on työministeriön mukaan hyviä kokemuksia mm. lääkäreiden, sairaanhoitajien, farmaseuttien ja opettajien kohdalla. Heille on järjestetty tutkinnon täydentämiseen valmentavaa koulutusta mm. akateemisten maahanmuuttajien ESR-rahoitteisen Specima-projektin puitteissa. Myös normaalilla työvoimakoulutuksella tällaista koulutusta on hankittu lähinnä lääkäreille ja opettajille. Turun kaupunki on valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä kuitenkin tuonut esille, että Suomessa jo asuvat kasvatusalan ammattilaiset (maahanmuuttajat) eivät juurikaan ole työllistyneet ja työllistyneistä esim. muuntokoulutuksen suorittaneet pätevät opettajat toimivat avustajina. Tulevaisuudessa pitäisi olla valmiudet rekrytoida pätevät henkilöt ammatiaan vastaavaan työhön.

Koulutuksen tarve on kuitenkin jatkuvaa, ja koulutuksen rahoitus pitäisi työministeriön mukaan saattaa pysyväälle pohjalle. Vuoden 2003 alussa voimaan tulleeseen työvoimapolvelulakiin (1295/2002) sisältyvä mahdollisuus hankkia korkeakouluopintoja tietyille ryhmille parantaa maahanmuuttajien mahdollisuuksia saattaa tutkintonsa vastaamaan suomalaisen työelämän vaatimuksia. Koska muuntokoulutustarve on

suurempaa kuin nykyinen tarjonta, korkeakoulujen tulisi työministeriön mukaan ottaa nykyistä selkeämpi vastuu koulutuksen tarjonnasta. Myös virkakelpoisuuden saavuttamiseen liittyvää täydennyskoulutusta tarvitaan.

Ulkomaiset opiskelijat

Korkeakoulujen ulkomaiset opiskelijat voidaan jakaa kahteen pääryhmään: vaihto-opiskelijoihin, jotka suorittavat vain osan opinnoistaan Suomessa, sekä tutkinto-opiskelijoihin, joiden tavoitteena on suorittaa koko korkeakoulututkinto suomalaisessa korkeakoulussa. Ulkomaisen vaihto-opiskelijoiden määrä on viime vuosina kasvanut voimakkaasti niin yliopistoissa kuin ammattikorkeakouluissakin. Tämä on ollut opetusministeriön korkeakouluille asettamien tavoitteiden mukaista.

Tutkintoon johtava opiskelu on yliopisto- ja ammattikorkeakoululakien mukaan suomalaisissa korkeakouluissa maksutonta. Myöskään ulkomaisilta opiskelijoilta ei peritä opiskelumaksua. Ulkomaisen opiskelijoiden koulutus ei sinänsä poikkeakaan kustannuksiltaan muusta koulutuksesta. Tavoitteena on, että suomalaiset ja ulkomaiset opiskelijat opiskelevat mahdollisimman paljon yhteisissä ohjelmissa, sillä vieraskieliseen opetukseen osallistumisesta on hyötyä myös suomalaisille opiskelijoille. Opetusministeriön mukaan sillä ei ole viime vuosina ollut riittävästi mahdollisuuksia osoittaa lisäresursseja korkeakouluille kansainväliseen toimintaan, joten korkeakoulut ovat kehittäneet sitä omien toimintamenojensa puitteissa.

Pohjoismaiden kansalaiset eivät tarvitse Suomessa opiskelua varten viisumia eivätkä oleskelulupaa. EU-maiden kansalaisilta vaaditaan oleskelulupa. Oleskelulupa myönnetään tilapäistä maassa oleskelua varten, mikä merkitsee sitä, että opiskelija ei voi pääsääntöisesti opintojen päätyttyä siirtyä Suomen työmarkkinoille.

Kun eduskunta hyväksyi uuden ulkomaalaislain, se antoi samalla lausuman, jossa se puolsi myös ulkomaalaisten opiskelijoiden työntekooikeuden helpottamista.

Saadut selvitykset Helsingin kaupunki

Helsingin ulkomaalaisasiain neuvottelukunnan mukaan tarvitaan tiiviimpää yhteistyötä valtion ja kuntien välillä aktiivisen maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden määrittämisessä ja ohjeistuk-

sien laadinnassa. Erityisesti on otettava kaupungin näkökulmasta huomioon 2010-luvulla alkava suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle.

Maahanmuuttajien kotouttamislain toimeenpanon vastuuministeriö on työministeriö, mutta kullakin ministeriöllä on omia linjauksia maahanmuuttoasioissa, jotka aiheuttavat kuntatason käytännön työskentelyssä sekavuutta. Sisäasiainministeriön toiminta kaipaa Helsingin kaupungin mukaan kehittämistä esim. siinä, että turvapaikanhakijoiden asiat on hakijoiden määrään nähden hajautettu liian monelle toimijalle. Ulkomaalishallinnon toimeenpanon käytäntö myös osoittaa, että esim. poliisin ja Ulkomaalaisviraston toiminta ei ole sujuvaa: Helsingin kaupungin pakolaisasioista vastaava henkilökunta toimii usein asiakkaiden ja viranomaisten välikätenä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei Helsingin kaupungin mielestä profiloitu maahanmuuttajien kotouttamistyössä. Monien vaikeiden asioiden selvittäminen sekä työmenetelmien ja ohjeiden työstäminen on viivästynyt, koska työministeriö ei ole ottanut valtakunnallista asiantuntijavastuuta erityiskysymyksistä, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa on painotettu sosiaali- ja terveysministeriön vastuuta. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan on painottanut, että työministeriö on maahanmuuttoasioiden vastuutaho valtion puolella.

Alueellisella tasolla on samanlainen asiantuntijakysymysten epäselvyys. TE-keskukset eivät pysty eivätkä voi toimia kaikkien alojen ohjaajina pakolais- ja maahanmuuttaja-asioissa. Valtakunnallista ohjausta paikalliselle tasolle pitäisi kaupungin mukaan selkeyttää. Kuntien työpanosta käytetään myös valtakunnallisiin tarkoituksiin.

Suurkaupunkipolitiikan haasteita on maahanmuuttajien asuttaminen. Muista kunnista kuntapaikan saaneet pakolaiset jatkavat siirtymistä Helsinkiin joko palveluiden tai työnsaannin perässä tai vertaisryhmän jäsenyyden vuoksi. TE-keskusten pakolaisten kuntaansijoittamispolitiikka ontuu, koska vastaanottavat kunnat jatkavat korvausten perimistä kolmelta vuodelta, vaikka pakolainen olisi siirtynyt toiselle paikkakunnalle. Helsingin kaupunki pitää toivottavana, että TE-keskukset ja työministeriö kehittävät toimintatavan, jolla seurataan kunnasta toiseen siirtyviä pakolaisia. Pääkaupunkiseudulle kaatuvaa vastuuta ei ole otettu valtakunnallisessa suunnittelussa ja resursoinnissa riittävästi huo-

mioon. Työministeriö on lausunnossaan tuonut esille, että sen tiedossa on, että kunnat eivät tee riittävästi yhteistyötä pakolaisten vastaanotossa, eikä tieto kulje riittävän tehokkaasti kuntien välillä. Työministeriö selvittää, voidaanko uuden ulkomaalaisrekisterin ja väestötietojärjestelmän avulla paremmin seurata pakolaisten muuttoa kunnasta toiseen ja yksinkertaistaa korvausten maksatusta.

Helsingin ulkomaalaisasiain neuvottelukunnan mukaan on toivottavaa, että valtionosuuksien määräytymisperusteita tarkistetaan siten, että ne huomioisivat maahanmuuttajien suhteellisen osuuden kunnan koko väestöstä, ja tälle osuudelle määritettäisiin kerroin. Toivottavaa on myös, että valtio kohdentaa talousarviossaan erityistuen maahanmuuttajatyöhön, ja kustannukset korvataan esim. suoriteperusteisesti myös muiden kuin pakolaisten ja paluumuuttajien osalta.

Laittomaan maahanmuuttoon liittyvät tapaukset tulevat Helsingin kaupungin viranomaisien tietoon inhimillisten kärsimysten kautta sekä rikollisuuden ja huumausaineiden käyttäjien määrän kasvuna. Seurantaa ja kunnan sekä valtion välistä viranomaisyhteistyötä tulisi kehittää ja tehostaa.

Työperusteiseen maahanmuuttopolitiikkaan tarvitaan Helsingin kaupungin mielestä selkeät linjaukset ja hyvät toimintaohjelmat. Samanlaisesti tulisi edistää jo maassa olevan maahanmuuttajataustaisen työvoiman työllistymistä poistamalla työllistymisen rakenteellisia ja asenteellisia esteitä. Kotoutumisen tukitoimia ei kaupungin mielestä voida jättää yksin kuntien ja muun julkisen sektorin vastuulle. Työperusteisessa maahanmuutossa kotoutumisen tukemiseen tulee saada kaikki työnantajat mukaan. Kansainvälisillä työmarkkinoilla Suomen kilpailukyvyyn edellytyksiä ovat työ- ja oleskelulupien joustava ja nopea käsittely. Tämä edellyttää riittävää resursointia ja osaavia työntekijöitä lupahallintoon.

Ulkomailla hankitun koulutuksen rinnastamisen Suomessa tulee olla nopeampaa ja joustavampaa kuin nykyisin. Työnantajien tulisi osallistua kielikoulutuksen tukemiseen, erityisesti määräaikaaisessa työsuhteessa olevien osalta. Koulutusasioissa on otettava huomioon myös muiden kuin työhön tulevien perheenjäsenen tilanne. Myös lasten ja nuorten koulutukselle tulee luonnollisesti erityishaasteita, kun ulko-

maalaiset vanhemmat työskentelevät määrällisissä työsuhteissa Suomessa.

Turun kaupunki

Suomessa ei Turun kaupungin mukaan ole yhtenäistä käsitystä maahanmuuttajapolitiikasta. Maahanmuuttoa ei ole suunniteltu kokonaisuutena. Myös maahanmuuttopolitiikan hallinnointi on pirstaloitunut. Sosiaalitoimen alalla valtion kustannusvastuu ei ole riittävä, vaan liian suuri osa kustannuksista jää kuntien vastuulle.

Yksi keskeinen ongelma liittyy väestökirjanpitoon. Nykyisen lainsäädännön puitteissa voi jopa puhelinsoitolla ilmoittaa muutosta toiseen asuntoon ilman, että muutto pitää millään tavalla paikkansa todellisuuden kanssa. Näissä ongelmatilanteissa nykyisen lainsäädännön edellyttämää näyttöä laittomasta maahanmuutosta tai laittomasta työssäkäynnistä on äärimmäisen vaikea saada.

Maassa jo olevat koulutetut maahanmuuttajat joutuvat usein kielitaidottomuuden vuoksi työskentelemään tehtävissä, jotka eivät lainkaan vastaa heidän koulutustaan ja kokemustaan. Tällä hetkellä ei kuitenkaan kunnissa ole riittävästi voimavaroja maahanmuuttajien kotouttamiseen siten, että he voisivat yhdenvertaisesti muiden kanssa kilpailla avoimista työpaikoista.

Kotouttamislain toteuttaminen on jaettu kunnalle ja työvoimahallinnolle. Tällä hetkellä tämä työnjako ei toimi. Työvoimapolitiittisena koulutuksena toteutettu kotoutumiskoulutus ei Turun kaupungin mielestä palvele kaikkien kohderyhmien tarpeita, suomen kielen opetusta ei ole myöskään riittävästi eikä erityisryhmille suunnattuja kotouttavia palveluja. Kunnilla ei ole osoittaa riittävästi resursseja tähän työhön.

Kuopion kaupunki

Kuopion kaupungin mukaan kunnat eivät ole saaneet riittävästi ohjausta ja neuvontaa maahanmuuttaja-asioissa. Suuret kaupungit ovat omaaloitteisesti ja omalla kustannuksellaan kokoontuneet pohtimaan esim. lastensuojeluun, asumiseen ja TE-keskusten korvauksiin liittyviä asioita.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, SAK

Järjestön mielestä keskeisin epäkohta tähänastisessa maahanmuutossa on ollut, että se on heikentänyt työllisyysastetta ja huoltosuhdetta Suomessa, koska maahanmuutto on pääosin tapahtunut muista kuin työhöntulositystä. Maa-

hanmuutto on toistaiseksi aiheuttanut julkiselle taloudelle suuremmat kustannukset kuin ovat olleet sen tuomat kansantaloudelliset hyödyt.

Suomella ei ole varsinaista suunniteltua maahanmuuttopolitiikkaa. Kiireellisin tehtävä Suomen ulkomaalaispolitiikassa on edistää maassa jo olevien ulkomaalaisten työllistymistä. Suurin korjaustarve ulkomaalaispolitiikassa koskee maahanmuuton muuttamista ensi sijassa työhön perustuvaksi ja tähän liittyvän harkinnan kautta huoltosuhdetta vahvistavaksi. Humanitaarisista syistä harjoitettavaa pakolaisten vastaanottoa on samalla jatkettava, mutta se on eri asia kuin varsinainen maahanmuutto- ja siirtolaispolitiikka.

SAK pitää tärkeänä sitä, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat seutukohtaiseen työntekijän oleskelulupalinjausten harkintaan ja että ennen työlupien myöntämistä selvitetään mahdollisuus täyttää avoinna olevat työpaikat suomalaisella työvoimalla.

SAK:n käsityksen mukaan laittoman maahanmuuton todelliset luvut ovat selvästi suurempia kuin tilastot osoittavat, koska harmaa talous ja pimeä työnteko, johon liittyy ulkomaalaisten suoranaista hyväksikäyttöä, on SAK:n liittojen kentässä valitettavan yleistä. Ongelman aiheuttavat aliurakointia harjoittavat ja vuokratyövoimaa välittävät välikädet, joilla usein on yhteyksiä ammattimaiseen talous- ja muuhun rikollisuuteen.

SAK pitää tärkeänä, että tulopoliittisessa sopimuksessa syksyllä 2002 sovittu keskusrikospoliisin uusi valvontayksikkö, joka aloitti työnsä 1.2.2004, saa riittävän ja pysyvän rahoituksen. Yksikkö keskittyy valvomaan ulkomaista työvoimaa hyväksikäyttäviä harmaan talouden työnantajia ja työvoiman välittäjiä. Hallituksen ja eduskunnan tulee SAK:n mielestä varmistaa yksikön tehokas työskentely. Rajavalvonta-, tulli-, ulosotto- ja veroviranomaiset on saatava tehokkaaseen ja reaaliaikaiseen yhteistyöhön yksikön kanssa, jotta mahdollisimman hyvin ehkäistään ns. kaksien työmarkkinoiden syntyminen Suomeen.

SAK korostaa hyvin toimivan sähköisen ulkomaalaisrekisterin tarvetta ja kiireellisyyttä, sillä sen avulla viranomaiset yhteistyössä työpaikkojen luottamushenkilöiden ja ammattiliittojen kanssa voivat paremmin varmistaa, että ulkomaalaisia työntekijöitä kohdellaan tasaveroisesti ja oikein.

Ilmeisen perusteettomien turvapaikanhakijoiden kohdalla nopea päätöksenteko ja käännyttäminen ovat perusteltuja toimia. Ne nopeat käytännöt, joita esim. muut Pohjoismaat soveltavat, voisivat olla sopivia noudatettavaksi myös Suomessa.

Suomen pääongelma on aivan liian korkeana jatkuva työttömyys ja suuret irtisanomiset sekä tuotannon siirtyminen ulkomaille eikä suinkaan ulkomaisen työvoiman liian vähäinen maahanmuutto. Työllisyysaste on kääntynyt uudelleen laskuun, mikä on vastoin hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita. Tätä taustaa vasten puheet lähiaikoina odottavasta suuresta työvoimapulasta ovat vahvasti liioiteltuja ja tarkoitushakuisia, eikä SAK näe tarvetta käynnistää mitään yleistä ulkomaisen työvoiman rekrytointikampanjaa. Pääkeino vastata työvoimatarpeeseen on kuitenkin ehdottomasti oman työllisyysasteemme nosto lähemmäs tavoitteena olevaa 75 %:a ja työn tuottavuuden suotuisa kehitys. Aktiivinen maahanmuutto ei siis ole ensisijainen keino vastata tulevaisuuden työvoimahaasteisiin.

Tärkeintä ulkomaisen työvoiman kohdalla on varmistaa, että siihen kaikilta osin sovelletaan suomalaisia työehtoja ja että ulkomaista työvoimaa ei tuoda korvaamaan suomalaista työvoimaa tai vaikeuttamaan työttömänä olevien suomalaisten työllistymistä. Sama palkka samasta työstä kuuluu kaikille työntekijöille kansalaisuudesta riippumatta. Maahanmuuttajien kieli- ja muiden koulutuskustannusten oikeudenmukaisempi jakaminen valtion ja ulkomaista työvoimaa käyttävien yritysten kesken onkin perusteltua myös valtiontalouden näkökulmasta.

Tehokas ja nykyistä paremmin toimiva ulkomaalaishallinto on välttämätön edellytys sille, että ulkomaalaislainsäädäntö toimii myös käytännössä. Sillä on merkitystä myös työmarkkinoiden häiriöttömälle toiminnalle sekä valtiontaloudelle. Siksi SAK tukee sisäasiainministeriössä vireillä olevia toimia, jotka tähtäävät ulkomaalaishallinnon toiminnan tehostamiseen.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, TT

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto katsoo, että maamme nykyisen maahanmuuttopolitiikan keskeisimmät epäkohdat ja korjaustarpeet liittyvät politiikan hajanaisuuteen ja passiivisuuteen. Suomessa tulisi siirtyä passiivisesta pakolaispolitiikasta aktiiviseen, työelämäperusteiseen maahanmuuttopolitiikkaan, humanitaariset velvoitteet kuitenkin huomioon ottaen.

Eri hallinnonalojen ja viranomaisten yhteistyöhön ja työnjakoon tulisi jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota. Varsinkin työministeriön ja sisäasiainministeriön yhteistyössä on ollut havaittavissa kitkaa hallinnonalojen erilaisen tavoitteenasetannan vuoksi.

TT:n näkemyksen mukaan laittoman maahanmuuton ja tähän liittyvien ilmiöiden, kuten harmaan talouden ja pimeän työvoiman, vastustaminen on kaikkien edun mukaista. TT:n mukaan ulkomaalaisten osuutta näihin ilmiöihin liioitellaan vahvastikin. Joka tapauksessa on selvää, että ulkomaalaisiin työntekijöihin liittyvät negatiiviset ilmiöt ovat Suomessa marginaalisia verrattuna moniin muihin EU-maihin.

TT:n mielestä laitonta työvoiman maahanmuuttoa torjuva lainsäädäntö ei saa vaikeuttaa rehellistä liiketoimintaa. Laittoman maahanmuuton ja maassaoleskelun ehtojen, kuten noudatettavien työehtojen valvonta kuuluu viranomaisille (poliisi, Ulkomaalaisvirasto, raja-, työsuojelu-, työvoima- ja veroviranomaiset), eikä sinällään esim. työmarkkinajärjestöille.

Uusien EU-maiden kansalaisia koskeva työvoiman vapaan liikkuvuuden siirtymäaika johtaa todennäköisesti siihen, että palvelujen vapaan liikkuvuuden ollessa luvallista Suomeen tulevien, lähetettyjen työntekijöiden määrä lisääntyy. Tämä voi vaikeuttaa työehtojen valvontaa esim. rakennusalalla. Valvonnan kannalta olisi huomattavasti helpompaa, jos henkilöt työskentelisivät suoraan suomalaisen yrityksen palveluksessa. Työvoiman vapaan liikkuvuuden toteuttaminen välittömästi ei sen sijaan olisi vaikeuttanut työehtojen valvontaa.

Työperusteisen maahanmuuttopolitiikan tarve on TT:n mielestä ilmiselvä. Lähivuosina uhkaava, väestön ikääntymisestä johtuva työvoimavaje vaarantaa kilpailukykyämme. Vuosina 1945–50 syntyneiden suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen aiheuttaa jo muutaman vuoden päästä ennen kokemattoman vajeen Suomen työmarkkinoilla. Pelkästään teollisuus tarvitsee eläkkeelle jäävien työntekijöiden tilalle vuoteen 2015 mennessä n. 150 000 henkeä, mikä on kolmannes alan nykyisestä työvoimasta. Eniten uutta työvoimaa tullaan kuitenkin tarvitsemaan palvelualoilla.

Jo pelkkä pelko työvoiman saatavuusongelmista voi vaikuttaa yritysten sijoittautumis- ja investointipäätöksiin. Jos tuotanto ja investoinnit ohjautuvat pois maasta, talouskasvu ja hyvinvoinnin rahoituspohja supistuvat.

Maahanmuuttajat ovat usein kotimaassaan suhteellisen korkeasti koulutettuja. Kielikoulutusta ja muita työelämään auttavia palveluja onkin TT:n mielestä kehitettävä, jotta maahanmuuttajien ammatitaitoa voitaisiin hyödyntää suomalaisilla työmarkkinoilla entistä paremmin.

Myös ulkomailla suoritettujen tutkintojen hyväksymiskäytäntö tulee saattaa riittävän joustavaksi ja mahdollisesti tarvittava lisäkoulutus henkilökohtaisiin tarpeisiin perustuvaksi. EU:ssa on jo olemassa säännöstö tutkintojen vastavuoroisesta hyväksymisestä. Suomalaisilla viranomaisilla on erinomaiset tiedot EU-maiden tutkintojen sisällöistä. Tätä asiantuntemusta on käytettävä hyväksi. Muuntokoulutuskin tarjoaa mahdollisuuksia ulkomaalaisten osaamisen hyödyntämiseen, ja tätä koulutusta tulee kehittää.

Työlupa-asioiden ja erityisesti työlupalausuntojen ennakoitavuus ja oikeusvarmuus on TT:n näkemyksen mukaan ollut aiemman ulkomaalaislain aikana suhteellisen heikko. Viranomaisien koulutuksesta tulisi huolehtia jatkossa paremmin. Asioiden käsittelyn keskittäminen suurempiin ja tällä tavalla asiantuntevampiin yksiköihin voisi olla yksi ratkaisu ongelmaan.

Huomiota on kiinnitettävä TT:n mielestä etenkin ulkomaalaisten työntekijöiden, heidän perheenjäsentensä ja ulkomaalaisten opiskelijoiden lupamenettelyjen joustavoittamiseen ja nopeuttamiseen. Työlupamenettelystä on tehtävä entistä tehokkaampi mm. siirtymällä sähköiseen lupahakemusten käsittelyyn ulkomaalaisrekisteriä kehittämällä. Myös Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten rooli tulevaisuuden tärkeänä työvoimavarantona on tunnustettava ja mahdollistettava heidän suora siirtymisensä oppilaitoksista Suomen työmarkkinoille.

Työmarkkinoiden kansainvälistyminen voidaan aloittaa työllistämällä mahdollisimman moni Suomessa jo asuva maahanmuuttaja. Kuitenkin tulevaisuudessa avainasemassa ovat ulkomailta suoraan työelämään sijoittuvat maahanmuuttajat. Mikäli Suomen houkuttelevuutta ei aktiivisesti kehitetä parempaan suuntaan, ei TT:n mielestä ole takeita, että onnistumme saamaan tänne asiantuntijoita ja muita työntekijöitä edes sen vertaa kuin täältä muuttaa pois.

Pakolaisneuvonta

Pakolaisneuvonta pitää erityisen tärkeänä sitä, että Suomeen saataisiin selkeä maahanmuuttopolitiittinen ohjelma. Myös päätöksenteon tehostaminen on välttämätöntä. Ulkomaalaisviraston

tulisi tehokkaammin tehdä jonkinlaista alustavaa luokittelua ja ratkaista selvät myönteiset ja selvät kielteiset päätökset nopeasti ja käyttää enemmän aikaa monimutkaisten tapausten selvittämiseen. Kielteinen päätös, jos sellainen tullaan joka tapauksessa antamaan, on inhimillisesti ottaen parempi antaa ennen, kuin siteet Suomeen muodostuvat vahvoiksi. Nopeutettu menettely tarkoittaa käytännössä usein sitä, että hakemuksen käsittely ei ole nopeutettua mutta maasta poistaminen on. Tässä menettelyssä turvapaikanhakijoiden oikeusturva vaarantuu.

Muutoksenhakuoikeus ilman valituksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta on ongelmallinen. Mikäli käännättämisen estävää tehokasta muutoksenhakumahdollisuutta ei ole, mahdollisuutta myönteisen päätöksen saamiseen valituksen jälkeen ei käytännössä myöskään ole.

Sisäasiainministeriö ei ole Pakolaisneuvonnan mielestä ainoa mahdollinen ministeriö, jonka alaisuudessa maahanmuuttoasiat voisivat toimia. Esimerkiksi työministeriö on yhtä varteen otettava vaihtoehto. Esimerkkejä erilaisista sijoitusvaihtoehdoista löytyy kaikista Pohjoismaista. Lisäksi ulkomaalaishallinnon tehostamisessa ja alueellistamissuunnitelmissa pitäisi Ulkomaalaisviraston, poliisin ja vastaanotonkeskuksista vastaavan työministeriön tehdä suunnitelmallista yhteistyötä.

Pakolaisneuvonnan huolena on jo pitkään ollut sisäasiainministeriön suljettu hallintokulttuuri. Syksyllä 1993 julkisuuteen nousseet kysymykset esim. poliisien toiminnasta turvapaikka-asioissa osoittavat myös, että ministeriössä ei ole kiinnitetty riittävää huomiota paikallisviranomaisien ohjeistamiseen ulkomaalaisasioissa tavalla, joka kaikissa tilanteissa turvaisi turvapaikanhakijoiden inhimillisen ja ihmisarvoisen kohtelun. Pakolaisneuvonta on erittäin huolestunut siitä, että turvapaikanhakijoiden oleskelu Suomessa hallinnoitaisiin kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla.

Pakolaisneuvonta pitää erityisen huolestuttavana sitä, että käännättämiset tapahtuvat nopeasti, ennakolta varoittamatta tai avustajalle saatikka hakijalle kertomatta. Käännytyspäätöksen saanut turvapaikanhakija saatetaan hakea usean poliisin voimin kotoa, vastaanottokeskuksesta tai työpaikalta suoraan säilöön ennen maasta poistamista.

Hallinto-oikeuden tehtyä päätöksen turvapaikka-asiaassa on päätös lainvoimainen, vaikka asiasta valitettaisiin korkeimpaan hallinto-

oikeuteen, ellei korkein hallinto-oikeus myönnä täytäntöönpanokieltoa. Pakolaisneuvonnan mukaan käännytysten täytäntöönpanon ohjeistami-

seen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta valituselimet ehtivät tutkimaan asian perinpohjaisesti ennen käännätyksen täytäntöönpanoa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Suomen maahanmuuttohallinto on epäselvä ja jäsentymätön, mikä osaltaan aiheuttaa ulkomaalaishallinnon toimijoiden välillä ongelmia valta- ja vastuukysymyksissä. Suomen ulkomaalaishallinnon järjestelmä, joka erottaa hallinnollisesti ulkomaalaisia koskevan päätöksenteon ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton, poikkeaa pohjoismaisesta ja kansainvälisestä käytännöstä. Toimialueiden päällekkäisyys ja työnjaon epäselvyys ilmenevät erityisesti sisäasiainministeriön ja työministeriön välillä, ja tämä on lisännyt hallinnon tehottomuutta. Uusi ulkomaalaislaki (301/2004) muutti joitakin viranomaisten toimivaltasuhteita. Ulkomaalaishallinnon lupamenettelyä muutettiin siten, että muutokset edistävät menettelyn sujuvuutta ja nopeuttavat käsittelyaikoja. Lisäksi ulkomaalaisten oikeusturvaa parannettiin laajentamalla muutoksenhakumahdollisuutta koskemaan lähes kaikkia oleskelulupapäätöksiä.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan mahdollisimman laaja-alaisen arvioinnin tekemistä. Tavoitteena on edistää hallittua maahanmuuttoa, jossa otetaan huomioon siirtolaisuus, pakolaisuus ja muu kansainväliseen suojeluun perustuva maahanmuutto samoin kuin maahanmuutto, joka perustuu muuttajan siteisiin Suomeen. Myös seurantarjestelmien luominen ja kehittäminen on välttämätöntä, jotta maahanmuuttopolitiikan vaikuttavuutta, laatua, tuloksellisuutta, tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida.

Maahanmuuttohallinnon tehostamiseksi valtiontilintarkastajat edellyttävät sellaista rakenteellista muutosta, jossa kansainvälisestäkin yleistävän käytännön mukaan maahanmuuttoasiat keskitetään yhden ministeriön vastuulle. Valtiontilintarkastajien mielestä luonnollinen vaihtoehto on keskittää maahanmuuttoasiat sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Myös muiden toimijoiden työnjakoon, yhteistyöhön ja uusien toimintamallien kehittämiseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota ja tehtävä tarvittavat muutokset hallinnon tehostamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi. Kuntien ja valtion välistä viranomaisyhteistyötä tulee kehittää ja tehostaa maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden määrittämisessä ja ohjauksen laadinnassa.

Valtiontilintarkastajien mielestä maahanmuuttajien tehokas sopeuttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan edellyttää, että kotoutumista edistävät toimenpiteet keskitetään Suomessa asumisen alkuaikoihin. Koulutuksen ajoittaminen heti maahantulon jälkeen lisää myös maahanmuuttajan työllistymismahdollisuuksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä maa-

hanmuuttajien kielikoulutuksen tehostamiseen, koska heidän korkean työttömyytensä (29 %) syynä useimmiten on mm. suomen tai ruotsin kielen taidon puuttuminen. Kielitaito on merkittävä vaatimus työmarkkinoilla selviämiseen. Lisäksi ammattikoulutuksen hyväksyttävyyttä tulee helpottaa niillä, joilla on valmis ammatillinen koulutustausta. Tämä edellyttää tutkintojen vertailtavuuskäytäntöjen tehostamista. Kotouttamistoimia tulee kehittää myös kotouttamistoimien ulkopuolelle jäävien maahanmuuttajien osalta, koska ne auttavat sopeutumaan suomalaiseen yhteiskuntaan.

Hyvin toimiva ulkomaalaishallinto ja rajavalvonta ovat tärkeimpiä keinoja ehkäistä laitonta maahanmuuttoa, ja sen torjunta edellyttää tehokasta ja kasvavaa viranomaisyhteistyötä. Houkutus laittomaan rajanylitykseen lisääntynee varsinkin, jos Venäjän rajapalvelu vähentää edelleen henkilöstöään Suomen rajalla. Yksin maahan tulleiden alaikäisten määrä sekä matkustusasiakirjojen väärennösten ja hävittämisten määrä ovat lisääntyneet. Valtiontilintarkastajien mielestä lasten käyttöä maahanmuuton välineenä tulee ehkäistä kaikin keinoin. Matkustusasiakirjojen hävittämis- ja väärennöstapauksiin tulee puuttua rikoslainsäädännön näkökulmasta.

Valtiontilintarkastajien mielestä viranomaisten ohjeistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden paluun järjestäminen kotimaahan tapahtuu inhimillisesti, turvallisesti, viivyttämättä ja läpinäkyvyyttä edistään. Palauttamismenettelyn ja -kuljetusten korkeat kustannukset ovat kuitenkin muodostuneet ongelmaksi. Poliisilla ei ole näihin kustannuksiin arviomäärärahaa, vaan kustannukset maksetaan poliisin toimintamenoista. Ulkomaalaisten palauttamiseen tulee myöntää erillinen arviomääräraha, koska toiminta ei liity normaalin poliisitoimen rahoittamiseen.

Suomen maahanmuuttopolitiikka on perinteisesti suuntautunut humanitaarisiin syihin perustuvaan pakolais- ja siirtolaisuuspolitiikkaan. Tulevaisuudessa korostuu aiempaa enemmän myös työperusteinen maahanmuutto, ja maahanmuuttajista on jo nyt tullut varteensotettava osa työvoimaa. Työperusteisen maahanmuuton tarpeesta ja määristä vallitsee kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Ulkomaisen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi tarvitaan valtiontilintarkastajien mielestä täsmälliset periaatteet ja käytännöt.

Valtiontilintarkastajien mielestä myös Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten siirtymistä Suomen työmarkkinoille tutkimon suorittamisen jälkeen tulee helpottaa, koska opiskelijoille on jo tarjottu maksuton opiskelumahdollisuus ja heillä on

lähtökohtaisesti kohtuulliset kielelliset ja kulttuuriset valmiudet sijoittua suomalaiseen yhteiskuntaan. Myös opiskeluaika tulee ottaa huomioon kansalaisuutta haettaessa, koska tämä aika on valmentanut heitä suomalaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi on tärkeää selvittää ulkomaalaisten maksuttoman opiskelumahdollisuuden edut ja haitat. Vastavuoroisuusperiaatteen mu-

kaan myös suomalaisilla opiskelijoilla tulisi olla mahdollisuus opiskella ulkomailla maksuttomasti.

Kansainvälisen vuorovaikutuksen ja työvoiman liikkuvuuden lisääntyessä tulevaisuudessa valtiontilintarkastajat korostavat, että eri viranomaisten tulee lisätä toiminnallisia valmiuksiaan monikulttuurisessa Suomessa.

Puolustusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät puolustusministeriöltä selvityksen vapaaehtoisesta maanpuolustustyöstä ja Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen toiminnasta.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin puolustusministeriöön 9.6.2004. Käynnillä kuultiin puolustusministeri Seppo Kääriäisen ohella ministeriön virkakuntaa puolustusvoimien resurssien ja varojen käytöstä ja niiden kohdistamisesta puolustusmateriaalihankkeisiin lähivuosina sekä ilmavoimien nykytilasta ja tavoitteiden toteutumisesta.

Valvontakäynnit tehtiin myös Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen esikuntaan ja Panssari- prikaatiin 27.5.2004. Materiaalilaitoksen esikunnassa kuultiin esikuntapäällikkö Pentti Väinästä ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: Materiaalilaitoksen organisaation kehittämisen nykyvaihe, yhteistyö ja työnjako materiaalihankinnoissa ministeriön, Pääesikunnan ja joukko-osastojen kanssa sekä Materiaalilaitoksen kiinteistökannan kunto ja korjaus- ja uudisrakennusohjelman toteuttaminen. Panssari- prikaatissa kuultiin prikaatin komentaja Kyösti Halosta ja prikaatin henkilöstöä seuraavista aiheista: viime vuosina tehtyjen organisaatio- muutosten vaikutukset prikaatin toimintaan ja varusmieskoulutukseen ja Leopard 2A4 -taistelupanssarivaunujen hankinta, suorituskyky, käytettävyys ja tarkoituksenmukaisuus.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta on vastannut tarkastusneuvos Kari Kauppinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 22.9.2004.

Vapaaehtoinen maanpuolustustyö

Vapaaehtoinen maanpuolustus on koko itsenäisyyden ajan ollut merkittävä osa kansallista vauri- tusta ja valmiutta. Historiallisten ja yhteis- kunnallisten tekijöiden muokkaamana järjestö- kentästä ja toimintasektoreista on muotoutunut laaja, monitahoinen ja osittain päällekkäinen. Toiminta on jaettavissa sotilaallista maanpuolus-

tusta ja muuta yhteiskunnan turvallisuutta tuke- viin sektoreihin. Toiminnan piirissä on laskenta- tavasta riippuen 15–20 valtakunnallista organi- saatiota, jotka satojen jäsen- ja alajärjestöjensä kautta saavuttavat huomattavan osan kansalai- sista. Toimintaan käytettävien raha- ja muiden resurssien määrää on vaikea määritellä asian monitahoisuuden takia. Valtion tuki toiminnalle on n. 23 milj. €.

Koska aihepiiri on varsin laaja, pyritään tässä kertomusosuudessa selvittämään lähinnä soti- laallisen maanpuolustustyön muotoutumista, nykytilaa ja kehittämistoimia. Puolustusvoimien päämääränä on ohjata vapaaehtoinen maanpuo- lustustyö lujittamaan maanpuolustustahtoa, edistämään suoraan sodan ajan joukkojen suori- tuskkyä ja tukemaan viranomaisia poikkeus- oloissa. Vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus täydentää monella tapaa puolustusvoimien an- tamaa koulutusta, jota tässä on tarkasteltu lä- hinnä Maanpuolustuskoulutus ry:n toiminnan nykytilan ja kehittämistavoitteiden osalta.

Tätä kertomusosuutta valmisteltaessa näistä asioista pyydettiin selvitys puolustusministeriön ohella Maanpuolustuksen Tuki ry:ltä, Maanpuo- lustuskoulutus ry:ltä, Suomen Reserviupseeriliit- to ry:ltä, Reserviläisliitto ry:ltä ja Naisten Valmi- usliitto ry:ltä.

Vapaaehtoisen maanpuolustustyön toimijat

Vapaaehtoista maanpuolustustyötä on käsitelty mm. valtioneuvoston vuosien 1997 ja 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoi- sa ja marraskuussa 2003 julkaistussa yhteiskun- nan elintärkeiden toimintojen turvaamista (YETI) käsitelleessä valtioneuvoston strategia- asiakirjassa. Näissä kaikissa turvallisuutta tukeva vapaaehtoistoiminta nähdään tärkeäksi osaksi kansalaistoimintaa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Lisäksi nähdään, että vapaaehtois- toiminnalla voidaan tukea myös viranomaisten toimintaa.

Vapaaehtoisten käyttö organisoidusti kriisi- ja onnettomuustilanteissa lisääntyi 1990-luvulla huomattavasti. Häiriötilanteissa siviiliviran- omaisten tukena on ollut joukko järjestöjä ja organisaatioita, joilla on vakiintuneet toiminta-

tavat ja mallit viranomaisten tukemiseen. Näitä ovat mm. Suomen Punainen Risti (SPR) ja Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa), Suomen Meripelastusseura ry (SMPS), Vapaaehtoispolokunnat (VPK:t) ja sopimuspalokunnat sekä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry (SPEK) ja Pelastusliitot. Ne ovat hyödyntäneet vapaaehtoisjärjestöjen voimavaroja esim. vapaaehtoisen pelastuspalvelun, meripelastuksen, pelastustoimen sekä valistustyön järjestelyissä. Puolustusvoimissa ei vastaavaa yksiköiden vapaaehtoista valmiutta ole käytetty. Tarvittava virka-apuvalmius on ylläpidetty palveluksessa olevan henkilöstön muodostamalla virka-apuosastoilla. Puolustusvoimat on hyödyntänyt vapaaehtois-kentän voimavaroja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutustoiminnan aloittamisen jälkeen vuodesta 1992. Siitä lähtien varautumista tukeva vapaaehtoinen maanpuolustus on kehittynyt merkittävästi.

Maanpuolustuksen Tuki ry (MPT) on yli viiden vuosikymmenen ajan toiminut vapaaehtois-
seen maanpuolustustyön aatteellisena ja taloudellisenä tukijana maassamme. Se on puolustusministeriön mukaan merkittävä, arvostettu ja tunnustettu vapaaehtois-
se maanpuolustustyön resurssien luoja. Toiminnassaan yhdistys tuo jäsenjärjestöjensä työn näyttävästi esille niin talouselämän kuin valtionhallinnonkin korkeimmille päättäjille.

Yhdistyksen tarkoituksena on sääntöjensä mukaisesti aatteellisesti ja aineellisesti tukea Suomen Reserviupseeriliitto – Finlands Reserv-officersförbund ry, Reserviläisliitto – Reservin Aliupseerien Liitto – Reservistförbundet – Reservunderofficersförbund ry, Maanpuolustuskiltojen liitto ry, Försvarsgillenas förbund rf, Maanpuolustuskoulutus ry, Försvarsutbildning rf ja Naisten Valmiusliitto ry -nimisiä yhdistyksiä ja niiden jäsenyhdistyksiä sekä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on edistää maanpuolustushenkeä, -ajattelua ja -koulutusta.

Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys järjestää seminaari-, esitelmä- ja muita tilaisuuksia sekä hankkii varoja jäsenmaksuilla, rahankeräyksillä ja julkaisutoiminnalla sekä ottamalla vastaan lahjoituksia ja testamentteja.

Vuonna 1993 maanpuolustusjärjestöt perustivat Maanpuolustuskoulutus ry:n (jäljempänä MPK) johtamaan ja toteuttamaan vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta. Asevelvollisuuslakiin

lisättiin säännökset vapaaehtoisista harjoituksista (asevelvollisuuslain 1260/1992 7 §:n 3 mom.). Kehitys johti siihen, että v. 1994 vapaaehtois-
se maanpuolustuskoulutuksen tukeminen säädettiin yhdeksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä (puolustusvoimista annetun lain 740/1994 5 a §).

Joulukuussa 1998 lukuisten työryhmien ja vaiheiden jälkeen puolustusministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusvoimat ja keskeisimmät maanpuolustusjärjestöt allekirjoittivat yhteistoimintapöytäkirjan vapaaehtois-
se maanpuolustustyön kehittämiseksi. MPK:n tehtäviksi sovittiin asevelvollisten koulutuksen täydentäminen sekä tehtävänsä hallitsevien miesten ja naisten valmentaminen puolustusvoimien ja muun yhteiskunnan poikkeusolojen organisaatioihin ao. viranomaisten ohjauksessa. MPK:n tehtävänä onkin johtaa kaikille yli 15-vuotiaille Suomen kansalaisille suunnattavaa vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta.

Puolustusministeriö tarkensi v. 1999 ohjeistuksensa puolustushallinnon osallistumisesta vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Uusitun ohjeen mukaan puolustusvoimilla on aiemman tukevan roolinsa lisäksi ohjaava rooli sodan ajan joukkojen ja valmiuteen liittyvässä vapaaehtois-
se maanpuolustuksessa.

Vuonna 2001 Pääesikunnan johtamassa selvitystyössä, joka koski reservin tilaa ja kehittämistä, vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus liitettiin entistä selkeämmin reservin osaamisen kehittämiseen. Vuonna 2003 Pääesikunnan johdolla selvitettiin vapaaehtois-
se maanpuolustuksen nykytila ja laadittiin esitys tulevaisuuden toimiksi.

Puolustusministeriön mukaan vapaaehtois-
se maanpuolustus- ja pelastusalan järjestöjen laajat joukot, joissa sadat tuhannet vapaaehtoiset työskentelevät, ovat osa perustaa, jolle kansalais-
temme maanpuolustustahto perustuu. Toiminnalla mahdollistetaan suomalaisten innostus osallistua ja kouluttautua normaaliajan häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Puolustusministeriön mukaan vapaaehtoisuus on voimavara, joka viranomaisten pitäisi ottaa käyttöön nykyistä paremmin palvelemaan arjen turvallisuutta ja varautumista poikkeusoloihin. Vapaaehtoinen maanpuolustus on osa yhteiskunnan kokonais-
se maanpuolustuksen valmiuksien ylläpitämistä sekä siihen liittyvää tiedottamista ja rekrytointia.

Vapaaehtoisen maanpuolustustyön organisointi puolustusvoimissa

Puolustusvoimien tavoitteena on suunnata vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus puolustusvalmiuden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla erityisesti kertausharjoituskierron ulkopuolella olevien sodan ajan joukkojen valmiutta lisäävään koulutukseen ja koulutajakoulutukseen. Tavoitteena on myös edistää kansalaisten omaehtoista toimintaa maanpuolustusvalmiuksien kehittämisessä.

Vapaaehtoinen maanpuolustus on puolustusvoimien kannalta katsottuna kaksitahoista: puolustusvoimat järjestää itse vapaaehtoisia harjoituksia ja tukee sekä ohjaa Maanpuolustuskoulutus ry:n johtamaa vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta.

MPK on keskittynyt yksittäisten henkilöiden kouluttamiseen. Puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset on pääosin kohdennettu antamaan sodan ajan joukkojen johtajistolle mahdollisuus yhteydenpitoon omaan joukkoonsa. Sodan ajan joukkojen vapaaehtoistoiminta on käynnistynyt, mutta toimintaa on puolustusministeriön mukaan edelleen kehitettävä. Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen piirissä toimivassa henkilöstössä on tällä hetkellä potentiaalia, jota ei kyetä hyödyntämään.

Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö johtaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintoja puolustusvoimissa. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarkastaja, Pääesikunnan asevelvollisuusosaston päällikkö, vastaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintojen kehittämisestä ja yhteistoiminnasta maanpuolustusjärjestöihin. Tarkastaja toimii puolustusvoimien edustajana MPK:n hallituksessa.

Puolustusministeriön ja puolustusvoimain komentajan välisessä tulossopimuksessa määritetään kertausharjoituksien ja puolustusvoimien vapaaehtoisten harjoitusten vuosittainen määrä. Puolustusvoimien ohjaus ja tuki MPK:lle toteutetaan Pääesikunnan ja MPK:n välisen vuosittain laadittavan tulossopimuksen mukaisesti. Alueelliset esikunnat ohjaavat ja tukevat vapaaehtoista maanpuolustusta alueellaan.

Jokaisessa sotilasläänissä, ilmavoimissa, merivoimissa ja muutamissa joukko-osastoissa on vapaaehtoisen maanpuolustuksen aluetoimistot ja alueupseerit, osassa myös aluesihteerit. Heidän tehtävinään on sodan ajan joukkojen valmiuden ja puolustusvoimien tuen vapaaehtoistyön valmistelu ja koordinointi sotilasläänin

alueella. Aluetoimistoissa puolustusvoimat tarjoaa MPK:n piiripäälliköille työskentelytilat ja esikuntapalvelut. Tällä hetkellä em. johtoportaisissa sekä maanpuolustusalueilla ollaan reservin koulutuksen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen henkilöstöä siirtämässä perusteilla oleviin reserviläis- ja vapaaehtois-sektoreihin. Mainitut organisoinnit ovat puolustusministeriön mukaan välttämättömiä vapaaehtoisen maanpuolustuksen ohjaamiseksi ja valvomiseksi. Reserviläissektorien kautta haetaan yhteisiä toiminnallisia sekä osaamis- ja henkilöstöresurs-sien synergioita.

Vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunta perustettiin asetuksella v. 1996. Se toimii puolustusministeriön alaisuudessa. Neuvottelukunnan tehtävänä on ohjata ja seurata vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistä, kehittää kansalaisten maanpuolustushenkeä sekä edistää kansalaisten vapaaehtoista maanpuolustustoimintaa ja -valmiutta. Nykyisessä neuvottelukunnassa on jäsenet eduskuntaryhmistä, työmarkkinajärjestöistä sekä MPK:sta. Puolustusministeriöllä, sisäasiainministeriöllä ja Pääesikunnalla on pysyvä asiantuntijaedustus neuvottelukunnassa. Sihteerit ovat puolustusministeriöstä ja Pääesikunnasta.

Puolustusvoimien ja maanpuolustusjärjestöjen yhteistyö

Puolustusvoimien yhteistoiminta maanpuolustusjärjestöjen kanssa on erittäin aktiivista hallinnon kaikilla tasoilla. Yhteistyö MPK:n johdon kanssa on lähes päivittäistä. MPK:lla on jäsenyys Pääesikunnan päällikön v. 2002 asettamassa reservin koulutuksen ohjausryhmässä. Puolustusvoimain komentaja perusti v. 2003 pysyväluonteisen reservin neuvottelukunnan, johon on kutsuttu jäseneksi myös maanpuolustusjärjestöjen puheenjohtajat. Pääesikunta järjestää järjestöjen toiminnanjohtajille kolme kertaa vuodessa tiedotus- ja keskustelutilaisuuden ajankohtaisista asioista. Pääesikunta on kutsunut maanpuolustusjärjestöjen edustajat reservin koulutusta ja vapaaehtoista maanpuolustusta käsitteleviin kehitysprojekteihin ja selvitystöihin. Pääesikunnan asevelvollisuusosaston tehtävänä on yhteydenpito maanpuolustus- ja pelastusalan järjestöihin.

Alueilla yhteistyö on myös päivittäistä MPK:n piiripäällikön ja sotilasläänien tai joukko-osastojen alueupseerien kesken. Muiden maanpuolustusjärjestöjen piirien toimijoiden

kanssa yhteistyö tapahtuu erityisesti sotilasläänin komentajan johtaman vapaaehtoisen maanpuolustuksen alueellisessa neuvottelukunnassa.

Ongelmana puolustusvoimien kannalta on maanpuolustusjärjestöjen suuri määrä ja järjestöjen jäsenkunnan ja toimintojen monitahoinen verkottuminen sekä myös päällekkäisyydet. Oman haasteen toimintaan tuo yhteistyö yhtä monilukuisten pelastusalan järjestöjen kanssa.

Puolustushallinnon määrärahoista vapaaehtoiseen maanpuolustustustyöhön kohdistuva tuki on ollut viime vuodet n. 3 milj. € vuodessa. Tuesta n. 1,6 milj. € on rahoitettu momentilta 27.99.50 (Maanpuolustusjärjestöjen toiminnan tukeminen) ja muu osa on ollut puolustusvoimien toimintamenomomentilta rahoitettavaa veloituksetonta tukea.

Vuonna 2003 MPK toteutti 1 200 kurssia. Toteutuneista kursseista 55 % oli sotilaallisia lisä-kursseja, 12 % kuntien valmiutta tukevia, 23 % yleisiä kansalaisvalmiuksia tukevia ja 10 % kouluttajakoulutusta. Kurssivuorokausien määrä oli yhteensä 53 000. Näistä sotilaallisten kurssien osuus oli n. 53 % ja kuntien valmiutta palvelevien kurssien osuus n. 12 %. Erityisesti sotilaallisen koulutuksen osuus kasvoi ennakoitua enemmän.

Kursseille osallistui 29 000 kurssilaista, joista kouluttajia oli n. 3 500 ja kurssisuorituksia n. 26 000. Yksittäisiä henkilöitä kursseille osallistui n. 20 000. Oppilasmäärä nousi 25 % vuodesta 2002. Naisten osuus oli 21 % ja alle 20-vuotiaiden osuus 9 %. Kurssin keskimääräinen koko oli 23 kurssilaista. Kursseille osallistuneista reserviläisiä oli 59 %. Reserviläisistä 32 % oli reserviupseereita, reservialiupseereita oli 25 % ja 25 % kuului miehistöön.

Vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen tavoitteet ja sisältö

Puolustusministeriön mukaan vapaaehtoinen maanpuolustuskoulutus vakiinnutetaan osaksi reservin koulutusjärjestelmää siten, että MPK:n antama koulutus ja puolustusvoimien toteuttama reserviläiskoulutus (kertausharjoitukset, puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset ja sodan ajan joukkojen vapaaehtoistoiminta) muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. Tämä prosessi on käynnissä.

Puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset ovat asevelvollisuuslaina säädettyjä. Harjoituksen lakisääteiset tavoitteet, oikeudet, vastuut ja velvollisuudet ovat samat kuin kertausharjoituk-

sisssa, kuitenkin niin, että harjoitukseen osallistuvalla maksetaan reserviläisen päiväraha (3,60 €/vrk), mutta ei reserviläispalkkaa. Harjoitukseen saapuminen on kertausharjoituksista poiketen vapaaehtoista.

Puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset ovat osana reservin koulutustapahtumaa vakiinnuttaneet paikkansa. Ne antavat lisä- ja täydennyskoulutusta sodan ajan joukoille suunnitelmallisesti. Harjoitusten yhteydessä sodan ajan johtajien on mahdollista tavata omia sodan ajan alaisiaan entistä useammin. Vuonna 2003 puolustusvoimien vapaaehtoisten harjoitusten tavoitteena oli antaa lisä- ja täydennyskoulutusta 15 000 reserviläiselle. Tavoitteesta jäätin 2 700 reserviläisellä. Puolustusvoimien henkilöstövoimavarat vapaaehtoisten harjoitusten toteuttamiseen ovat heikentyneet.

Seuraavalla sivulla olevasta kaaviosta ilmenevät vuodesta 1990 lukien koulutukseen osallistuneiden reserviläisten määrät.

Vapaaehtoisten harjoitusten keskipituus v. 2003 oli 2,5 vuorokautta. Osallistujista 45 % oli reservin upseereja, 40 % reservin aliupseereja ja 15 % miehistöä. Muutamissa sotilaslääneissä miehistön osuutta pyrittiin kasvattamaan huomattavasti. Vuonna 2003 puolustusvoimien vapaaehtoiisiin harjoituksiin käytettiin toimintamenoja 1,7 milj. €.

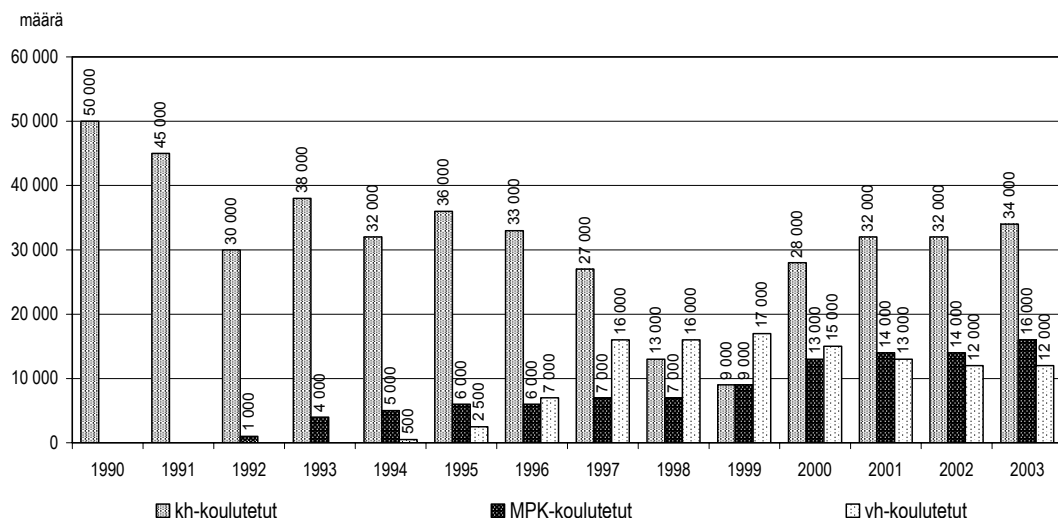
Puolustusministeriön mukaan koulutuksen järjestämisen haasteena ja myös epäkohtana ovat vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta järjestävän henkilöstön oikeus käyttää ja pitää hallussa puolustusvoimien materiaalia, vaatimukset puolustusvoimien palkatun henkilöstön läsnäolosta eri tapahtumissa ja harveneva varuskuntaverkko. Osaratkaisuihin on reserviläisten ja erityisesti evp-henkilöstön oikeuksien, vastuiden, velvollisuuksien ja sopimusten kehitystyössä. Pääosa kouluttajista on reserviläisiä.

Erityisen kehitystyön kohteena on puolustusvoimien verkko-oppimisalusta, koulutusportaali KOPO, joka ulotetaan myös MPK:n käyttöön. Puolustusvoimissa Internetissä tapahtuva reserviläisten valmentaminen kertausharjoituksiin on jo vakiintumassa.

Puolustusministeriön mukaan toimitilat ovat tällä hetkellä sidoksissa puolustusvoimien varuskuntiin, jotka tarjoavat toimisto-, koulutus- ja harjoitustilat MPK:n käyttöön. Verkosto ei vastaa maakunnallista tarvetta, mikä vaikeuttaa ja vähentää osallistumista vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen.

Koulutukseen osallistuneet reserviläiset v. 1990-2003

Lähde: Puolustusministeriö



MPK:n kouluttajien sekä toimintaa valvovien puolustusvoimien upseerien määrän ylläpitäminen on haastavaa niin MPK:lle kuin puolustusvoimillekin. Reservin kouluttajien kannustejärjestelmää ollaan kehittämässä. Nykyisin kannusteet eivät motivoi riittävästi henkilöstöä osallistumaan kouluttajatehtäviin.

Reserviupseerikoulun kouluttajakurssit ovat osa puolustusvoimien alueellisten joukkojen reservin päällystön koulutusjärjestelmää. Vuosina 2000–03 näillä kurseilla on koulutettu 1 917 reserviläistä. Kurseilla koulutetaan vuosittain myös n. 200 MPK:n ja sotilasläänien yhteistyössä valitsemaa kouluttajaa MPK:n tarpeisiin. Virallisesti em. henkilöistä on MPK:n kouluttajatehtävissä toiminut noin puolet eli 400 reserviläistä ja heistä 250 kurssinjohtajina. Erityinen huomio kiinnitetään jatkossa myös järjestön sisäiseen kouluttajakoulutukseen ja sen kehittämiseen.

Kehittäminen

Pääesikunnan päällikön asettama työryhmä selvitti v. 2003 (Pääesikunta 453/9.3./D/I/3.11.2003) vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämistarpeita ja tavoitteita. Tehtäväksi oli asetettu laatia selvitys vapaaehtoisen maanpuo-

lustuksen nykytilasta ja kehittämistarpeista sekä tehdä esitys vapaaehtoisen maanpuolustuksen tulevaisuuden järjestelyiksi. Työssä tarkasteltiin kolmea vaihtoehtoista tulevaisuuden toimintamallia. Pääesikunnan esitys vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudeksi toimintamalliksi sisälsi elementtejä kustakin käsitellystä mallista. Puolustusministeriön johtama ministeriöiden välinen työryhmä laati oman raporttinsa (PLM KD nro 1087/0100/2002), joka luovutettiin puolustusministerille 1.6.2004. Raportissa esitetään suosituksia valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa 2004 varten. Yksityiskohtaiset suunnitelmat laaditaan selonteon linjausten perusteella. Uusi vapaaehtoisen maanpuolustuksen järjestelmä esitetään otettavaksi käyttöön vuoteen 2008 mennessä. Työryhmän monet suositukset vapaaehtoisen maanpuolustustyön kehittämiseksi noudattavat pitkälti Pääesikunnan vapaaehtoisen maanpuolustuksen tavoitteiden ja kehittämistarpeiden lopuraportin suosituksia.

Puolustusministeriön työryhmän mukaan vapaaehtoista maanpuolustusta tulisi kehittää siten, että se mahdollistaisi tehokkaan viranomais- ja järjestöyhteistyön. Vapaaehtoista maanpuolustusta tulisi tarkastella poikkihal-

linnollisesti, sillä vapaaehtoisjärjestöt toimivat useimmilla yhteiskunnan kannalta tärkeillä toimialoilla. Viranomaisyhteistyön kautta olisi mahdollista kehittää vapaaehtoisen maanpuolustuksen ohjausjärjestelmää nykyistä toimivammaksi. Yhteistyötä viranomaisten kesken, viranomaisten ja järjestöjen välillä sekä eri järjestöjen välillä tulisi lisätä valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Järjestöjen osallistumismahdollisuuksia viranomaisten tukemiseen tulisi parantaa.

Pääesikunnan suositusten keskeisenä tavoitteena on, että viranomaisten organisoimaa turvallisuuskoulutusta voidaan täydentää mahdollisimman tehokkaasti vapaaehtoisen koulutus- ja toimintajärjestelmän tuottamalla kansalaisten osaamisella. Pääesikunnan esityksen keskeiset osatekijät ovat:

- esitys ja toimenpiteet viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintajärjestelyjen kehittämiseksi
- puolustusvoimien maakuntajoukot
- kehittyvä MPK ry
- vapaaehtoisten osaamisen kehittäminen
- toimintakeskusverkoston luominen
- tarvittavat säädösmuutokset.

Yhteistoimintajärjestelyjen kehittäminen

Puolustusministeriön mukaan kehitystyössä on tärkeää uudet viranomaiset ja järjestöjä koskevat yhteistoimintajärjestelyt, joilla varmistetaan resurssien paras mahdollinen hyödyntäminen ja vältetään päällekkäisyydet. Viranomaisten ja järjestöjen keskinäistä yhteistoimintaa tehostetaan vakioimalla yhteistoimintajärjestelyt valtakunnallisesti ja alueellisesti, kehittämällä vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukuntaa sekä luomalla kattava kokonaisuusmaanpuolustuksen toimintakeskusverkosto.

Valtioneuvoston asettaman vapaaehtoisen maanpuolustuksen valtakunnallisen neuvottelukunnan roolia esitetään muutettavaksi nykyisestä pitkälti puolustusvoimiin keskittyvästä paremmin koko vapaaehtoista maanpuolustusta koordinoivaksi ja yhteen sovittavaksi, mukaan lukien siviiliviranomaiset ja järjestöt. Samoin neuvottelukunnan rooli muuttuisi nykyisestä toimintaa seuraavasta huomattavasti aktiivisemmaksi. Tulossopimusjärjestelmä tai yhteistyösopimukset ulotettaisiin koskemaan kaikkia toimintaan osallistuvia.

Puolustusvoimien maakuntajoukot

Järjestelmän keskeisenä ideana on, että osa puolustusvoimien paikallis- ja alueellisista joukoista muodostetaan ns. maakuntajoukoiksi, joissa reserviläisten vapaaehtoista sitoutumishalukkuutta hyödynnetään rekrytoinnissa, koulutuksessa sekä omatoimisessa harjoittelussa sodan ajan joukon kokoonpanossa. Maakuntajoukkojen päämääränä on parantaa paikallis- ja alueellisten joukkojen suorituskykyä ja yksittäisten reserviläisten sotilastaitoja sekä tukea siviiliviranomaisten valmiustehtäviä.

Maakuntajoukot ovat puolustusvoimille mahdollisuus hyödyntää alueellisen puolustuksen yksiköidensä suorituskyvyn kehittämisessä vapaaehtoista sitoutumista tavalla, joka useiden maiden puolustusvoimissa sekä Suomen siviiliviranomaisilla on vakiintunut toimintamuoto. Sodan ajan tehtävän lisäksi puolustusvoimien maakuntajoukot voivat osallistua virka-avun antamiseen muille viranomaisille sekä pelastuspalvelutehtäviin koulutettuina ja harjaantuneina yksikköinä. Maakuntajoukkojen vahvuus selvitetään uusia sodan ajan vahvuuksia järjestettäessä. Asia on hyväksytty jo maanpuolustuksen neuvottelukunnassa. Poliittinen päätös joukkojen perustamisesta tehdään turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon käsittelyn yhteydessä syksyllä 2004.

Puolustusministeriön työryhmä pitää puolustusvoimien suunnitelmaa maakuntajoukkojen perustamisesta hyvänä lähtökohtana vapaaehtoisen maanpuolustuksen edelleen kehittämiseksi. Maakuntajoukkoihin tulisi pyrkiä sijoittamaan oman kotiseutunsa puolustamiseen sitoutuneita reserviläisiä. Mikäli vapaaehtoinen maanpuolustus järjestetään Pääesikunnan raportin esittämällä tavalla, puolustusvoimien vapaaehtoisten harjoitusten suhdetta Maanpuolustuskoulutus ry:n koulutustoimintaan tulisi selvittää.

Kehittyvä Maanpuolustuskoulutus ry

Järjestelmän toinen keskeinen ajatus on, että MPK:n roolia vahvistetaan säädöspäätöksin ja että järjestölle annetaan nykyisten lisäksi uusia tehtäviä. Erityisen mittava työ MPK:lle on uuden koulutus- ja tukiyksiköiden rekrytointi sekä näiden toiminnan ja koulutuksen johtaminen. Koulutus- ja tukiyksiköt muodostetaan nykyistä MPK:n paikallisosastoista aina, kun se on mahdollista. Yksiköt toimivat puolustusvoimien maakuntajoukkojen sekä paikallisten siviilivi-

ranomaisten muodostelmien yhteydessä ja tukena.

MPK:n koulutus- ja tukiyksiköillä on ajateltu olevan neljä eri roolia:

- tarjota kohdennettua valmiuskoulutusta sekä puolustusvoimien (erityisesti maakuntajoukkojen) että siviiliviranomaisten poikkeusolojen muodostelmien henkilöstölle ja yleistä, mm. arjen turvallisuuden koulutusta kaikille kansalaisille

- tarjota mahdollisuus reserviläisille ja ei-asevelvollisille kansalaisille sitoutua maakuntajoukkojen ja myös muiden viranomaisten poikkeusolojen muodostelmien koulutuksen ja toiminnan tukemiseen

- tarjota myös siviiliviranomaisille mahdollisuus hyödyntää vapaaehtoisten kansalaisten sitoutumista poikkeusolojen organisaatioidensa valmiuden kehittämisessä

- vastata osaltaan perustettavien toimintakeskusten isännöinnistä ja toiminnasta.

Maanpuolustuskoulutus ry:n yhtenä keskeisenä kehittämiskohteenä tulisi puolustusministeriön työryhmän mukaan olla koulutus- ja tutkintojärjestelmän kehittäminen. Järjestön organisaatiota esitetään tarkistettavaksi alueellisesti ja paikallisesti ottaen huomioon valtion- ja puolustushallinnon muutokset sekä suunniteltu toimintakeskusverkosto.

Vapaaehtoisten osaamisen kehittäminen

Vapaaehtoisten kansalaisten osaamisen kehittämistä tuettaisiin henkilökohtaisen sitoumusjärjestelmän, henkilöstön varaamisjärjestelmän sekä toimintakeskusverkoston avulla. Henkilökohtaisen sitoumusjärjestelmän tavoitteena olisi tukea henkilön sitoutumista harjoittelemaan vapaaehtoisesti maanpuolustuksen kentässä. Viranomaiset saisivat sitoutuneen henkilöstön kautta lisäresursseja normaaliajan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintojen suunnitteluun. Puolustusvoimien maakuntajoukkojen toiminnan kehittämisessä sitoutuneen henkilöstön kautta kehitetään joukkojen kiinteyttä. Sitoumusjärjestelmä on jo käytössä joillakin siviilihallinnon aloilla, kuten VPK-toiminnassa, SMPS:ssa ja Vapepassa. Puolustusvoimille se on tässä muodossa uutta.

Henkilöstön varaamisjärjestelmä mahdollistaisi viranomaisten tarpeen mukaisesti kansalaisten varaamisen yhteiskunnan poikkeusolojen organisaatioihin nykyistä kattavammin. Tätä

tarvetta ovat erityisesti maanpuolustustyöhön osallistuvat naiset korostaneet.

Toimintakeskusverkoston luominen

Toimintakeskusverkostolla tarkoitetaan tavoite-tilassa koko valtakunnan alueen kattavaa viranomaisten toiminnan ja sitä tukevan vapaaehtoisen toiminnan yhteiskäytössä olevaa infrastruktuuria (rakennukset, toimitilat ja välineet, harjoitusalueet). Perustettavat toimintakeskukset tarjoavat maakuntajoukoille, viranomaisten muille muodostelmille, MPK:n koulutus- ja tukiyksiköille, järjestöille sekä yksittäisille kansalaisille mahdollisuuden hyödyntää jo nyt olemassa olevia rakenteita tehokkaasti ja kunkin tahon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimintakeskuksia voivat olla esim. joukko-osastojen, pelastusviranomaisten, kuntien tai järjestöjen osoittamat tilat.

Naisten asema vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa

Työryhmä esittää, että ei-asevelvollisten naisten osallistuminen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen mahdollistettaisiin järjestötoiminnan lisäksi edellä esitettyjen koulutus- ja tukiyksikköjen kautta. Naisille tulisi tarjota valmiuteen liittyviä mielekkäitä tehtäviä ja mahdollisuus tulla halutessaan sijoitetuksi koulutustaan vastaaviin tehtäviin.

Viranomaisten tulisi selvittää tarve ja mahdollisuudet sijoittaa naiset myös poikkeusolojen organisaatioihinsa. Naisilla säilyisi edelleen mahdollisuus osallistua toimintaan poikkeusoloissa niiden järjestöjensä kautta, joilla on viranomaistehtäviä eri turvallisuustilanteissa (esim. Sotilaskotiliitto). Naisten asema oikeuksineen ja velvollisuuksineen olisi työryhmän mukaan turvattava säädöspohjaa ja kannustejärjestelmää kehittämällä.

Tarvittavat säädösmuutokset

Tässä esitetyt näkemykset tarvittavista säädösmuutoksista ja niiden toteutusaikataulusta edustavat työryhmän kantaa. Puolustusministeriö ei ole tehnyt asiassa vielä mitään päätöksiä.

Keskeisimmät lainsäädännön muutostarpeet koskevat sitoumusjärjestelmää ja siihen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia, kansalaisten varaamista poikkeusolojen tehtäviin, vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan tehtävää, puolustusvoimien ulkopuolista sotilaallista koulutusta sekä virka-apumenettelyä.

Esitetyn järjestelmän keskeiset hyödyt kokonaismaanpuolustukselle ovat työryhmän mukaan seuraavat:

- Puolustusvoimien alueellisten joukkojen valmius paranee kustannustehokkaalla tavalla reserviläisten ja muiden kansalaisten vapaaehtoista energiaa hyödyntäen. Keinoina ovat maakuntajoukot, sitoumusjärjestelmä, koulutus- ja tukiyksikön maakuntajoukkoa tukeva osa sekä sotilasalueen päällikön ja MPK:n piiripäällikön tiivis yhteistoiminta.

- Siviiliviranomaisilla on mahdollisuus hyödyntää järjestelmää normaaliajan häiriötilanteissa ja poikkeusolojen muodostelmiensa valmiutta kehitettäessä. Keinoina ovat koulutus- ja tukiyksikön siviiliviranomaisia tukeva osa, MPK:n koulutuksen hyödyntäminen (sopimukset), henkilöstön varaamisjärjestelmä ja maakuntajoukkojen virka-aputehtäviin sitoutuvat yksiköt.

- Toimintakeskusverkoston kautta kansalaisen on mahdollista helposti osallistua useiden organisaatioiden tai järjestöjen vapaaehtoistoimintaan.

- Viranomaisten sekä järjestöjen keskinäinen yhteistoiminta tehostuu. Keinoina ovat yhteistoimintajärjestelyt valtakunnallisesti sekä alueellisesti, neuvottelukunnan vahvennettu rooli ja toimintakeskusverkosto.

Esitetyn järjestelmän arvioitu kustannusvaikutus (ilman kiinteistökuluja) on puolustushallinnolle n. 6,0 milj. €. Nyt tällaiseen toimintaan käytetään vajaat 4 milj. € vuosittain. Lisäys vuodesta 2003 olisi siten n. 2,1 milj. €. Muille hallinnonaloille kohdistuvia kustannusvaikutuksia ei Pääesikunnan selvitystyössä arvioitu.

Toimintakeskusten tilahallintakulut muodostuvat suuriksi. Tilojen yhteiskäyttö edellyttää muidenkin kuin puolustushallinnon osallistumista kustannusten kattamiseen. Puolustushallinnossa asian ratkaiseminen liittyy valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2004 puolustusvoimia koskeviin kehittämislinjauksiin.

Mainitulla resursoinnilla mahdollistetaan n. 50 000 reserviläisen ja 15 000 ei-asevelvollisen koulutus vuosittain (keskimäärin 1–2 vrk/henkilö/vuosi) puolustushallinnon tukemana. Säädöperusteiden uusimisella ja erityisesti poikkihallinnollisella resursoinnilla ja eri hallinnonalojen ja järjestöjen yhteisillä kokonaismaanpuolustuksen ja -turvallisuuden toimintakeskuksilla saavutetaan puolustusministeriön mukaan valtiollahinnossa huomattavia synergioita ja säästö-

jä. Yhteiskunnan varautumista arjen turvallisuuteen ja poikkeusoloihin lisätään kustannustehokkaasti kansalaisyhteiskuntaan kuuluvalla motivoivalla ja kannustavalla tavalla.

Puolustusministeriön mukaan järjestelmän valmistelun käytännön vaikutukset on ulotettava nyt käynnissä olevaan puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistustyöhön, jotta oikea resursointi mahdollistetaan. Myös muiden hallinnonalojen kehittämissuunnitelmissa on vapaaehtoiset toimijat otettava huomioon asianmukaisesti YETI-strategian (yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen) periaatteiden pohjalta.

Saadut selvitykset

Maanpuolustuksen Tuki ry

Maanpuolustuksen Tuki ry:n (MPT) hankkima ja jakama taloudellinen tuki on mahdollistanut jäsenjärjestöille satojen tuhansien kansalaisten vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön liittyvän kouluttautumisen sekä laajan vapaaehtoistyön ja harrastustoiminnan. Keskittämällä jäsenliittojen varainhankinta on mahdollistettu järjestöjen vahva yhteisesiintyminen. Yhdessä toimimalla on saatu aikaan hyviä tuloksia sekä positiivista julkisuutta vapaaehtoiselle maanpuolustustyölle. Keskittetyllä varainhankinnalla on monia etuja, ja mm. sen ansiosta jäsenjärjestöt ovat voineet keskittyä täysipainoisesti omaan toiminta-alueeseensa.

MPT:n kautta suomalainen elinkeinoelämä ja eri yhteisöt tukevat merkittävästi vapaaehtoista maanpuolustustyötä. Maanpuolustuksen Tuki ry:n jäsenjärjestöjen yhteenlaskettu jäsenmäärä on tällä hetkellä lähes 350 000. Varainhankinnan kokonaistulokset ovat n. 500 000 € vuodessa. Jäsenjärjestöjen suoraan tukemiseen käytettiin varoja v. 2003 yhteensä n. 370 000 €. Tukitoiminnan kokonaissumma mukaan lukien järjestöjen vuokratuki oli v. 2003 yhteensä 524 261 €.

Yhdistyksen perusvarallisuuden muodostavat kuusi rahastoa, joiden varallisuutta yhdistys pyrkii aktiivisesti kartuttamaan. Nämä rahastot muodostavat yhdistyksen tukitoiminnan perustan.

Puolustusministeriö osoitti v. 2003 MPT:lle valtion tukena vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän alue- ja paikallistason koordinoitua yhteistoimintaa tukevaan toimintaan yhteensä 80 700 €. MPT kohdensi tuen lyhentämättömänä neljälle jäsenjärjestölleen (20 175 €/järjestö). Jäsenjärjestöistä Maanpuolustuskoulutus ry saa

valtion tuen suoraan puolustusministeriöltä (n. 1,5 milj. €). Jäsenjärjestöt laativat vuosittain kertomuksen toiminnastaan, ja siinä ne raportoivat saamansa taloudellisen tuen käytön MPT:lle. Lisäksi laaditaan vuosittain erilliset kertomukset valtion tuen käytöstä puolustusministeriölle ja tärkeimmille lahjoittajille.

Maanpuolustuskoulutus ry

MPK:n mukaan järjestöllä on varsin selkeä rooli maanpuolustuksen kokonaisjärjestelyssä. Yhdistys on vakiinnuttanut asemansa valtakunnallisena toimijana. Kytkeytyminen sekä keskeisiin viranomaisiin että järjestöihin toteutuu valtakunnallisesti yhdistyksen kokousten ja hallituksen kautta sekä alueellisesti ja paikallisesti neuvottelukuntien ja johtoryhmien kautta.

MPK:n toiminnanjohtaja ja toimisto vastaa keskustason käytännön yhteistoiminnasta viranomaisten, sidosryhmien ja tukijoiden kanssa. Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat puolustusministeriö ja Pääesikunta, sisäasiainministeriö, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, Suomen Punainen Risti ja Vapaaehtoinen pelastuspalvelu. Koulutusyhteistyötä on monien eri toimijoiden kanssa.

Maakunnalliset piirit toimivat MPK:n mielestä hyvin, mutta eri liittojen yhteistyötä voisi edelleen tiivistää ja lisätä. Paikallisesti ongelmana monissa tapauksissa on, että hyvästä tahdosta huolimatta resurssit eivät mahdollista varsinaisen kurssitoiminnan käynnistämistä. Näissäkin tapauksissa mm. paikallisosastot, kerhot ja kilat järjestävät yhteistoiminnassa erilaisia maanpuolustustaitoa ja -tahtoa ylläpitäviä tilaisuuksia.

MPK:n mukaan yhteistyötä puolustusvoimien kanssa haittaavat puolustusvoimien palkatun henkilöstön puutteellinen vapaaehtoistoiminnan tuntemus ja osin kielteiset asenteet sekä koulutuksen tilausmenettelyn ja tuen kirjavuus. Pääesikunnan selkeistä perusohjeista huolimatta tuen määrä ja laatu riippuvat liiaksi yksittäisten komentajien ja muun henkilöstön näkemyksistä.

Puolustusvoimat on niveltänyt vapaaehtoisen koulutuksen osaksi reservin koulutusjärjestelmää, jota kehitetään edelleen. Maanpuolustuskoulutus ry:n mielestä järjestelmää olisi perusteltua yksinkertaistaa. Puolustusvoimien johtamien vapaaehtoisten harjoitusten rooli on osin hämärtynyt ja aiheuttaa osalle reserviläisistä vaikeitakin valintoja. Järjestelmää kehitettäessä olisi MPK:n mielestä selkeää, ja mitä ilmeisimmin myös kokonaistaloudellista, muuttaa kaikki

vapaaehtoinen kouluttautuminen MPK:n toteuttamaksi puolustusvoimien kanssa tehtävien sopimusten ja vuosittaisten tilausten mukaisesti.

Koulutuksen järjestämistä haittaavat MPK:n mukaan tällä hetkellä eniten puolustusvoimien antaman tuen kirjavuus ja saavutettavuus sekä omien toimitilojen ja opetusmateriaalin puuttuminen. Pääesikunnan raportissa esille tuodut alueelliset ja paikalliset toimintakeskukset ovat jatkokehittämisen kannalta erittäin tärkeitä. Keskuksissa tulee olla opetus- ja toimitilojen lisäksi riittävä, MPK:n hallussa oleva opetus- ja koulutusmateriaali, jota kaikki vapaaehtoisessa koulutuksessa mukana olevat tahot voivat käyttää.

Merkittävimmät toiminnan kehittämiseen liittyvät yleiset epäkohdat ja uhat on käsitelty varsin kattavasti Pääesikunnan raportissa. MPK:n kehittämisen kannalta suurimmat uhat ovat MPK:n mielestä:

- aiottua suuremmat kustannukset ja julkisen rahoituksen riittämättömyys
- kouluttajien rekrytoinnin epäonnistuminen
- koulutustuotannon määrän tai laadun riittämättömyys
- järjestelmän byrokraatisoituminen
- sitoutumisen taso ei saavuta asetettuja tavoitteita
- siirtymäkauden 2005–07 järjestelyjen epäonnistuminen
- liian voimakas sitoutuminen puolustusvoimiin.

Perusteellisen, vaihtoehtoisia malleja sisältävän siirtymäsuunnitelman laatiminen on avainasemassa. MPK on käynnistänyt suunnitelman tekemisen, ja se valmistuu vuoden 2004 kuluessa.

MPK:n mukaan sen rooli maanpuolustusjärjestöjen kentässä ei kaipaakaan merkittäviä muutoksia, mikäli järjestöjen toimenkuvat pysyvät pääpiirtein nykyisinä. On tärkeää, että MPK:sta kehitetään lakiin perustuva julkisoikeudellinen yhteisö, jolle taataan mahdollisimman itsenäinen asema ja sen edellyttämät resurssit. Edelleen järjestön mielestä on tärkeää, että perinteiset maanpuolustusjärjestöt säilyvät vapaina kansalaisjärjestöinä.

MPK:n toimenkuva ja tehtävät tavoitetilassa voidaan määritellä Pääesikunnan raportissa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Keskeistä on, että nykyinen kaikkia kansalaisia, myös ei-asevelvollisia naisia palveleva koulutustarjonta säilytetään ja että myös sitä vahvistetaan. Maa-

kuntajoukkojen, niitä ja muiden viranomaisten tarpeita palvelevien koulutus- ja tukiyksiköiden ja toimintakeskusverkoston perustamisesta ja ylläpitämisestä johtuvat lisätehtävät sopivat hyvin kehittyvän MPK:n toimenkuvaan. Varautumiskoulutuksen, erityisesti väestönsuojelukoulutuksen ja maanpuolustustahdon ylläpitämiseen ja kehittämiseen tähtäävän koulutuksen osalta MPK:lla voisi tavoitetilassa olla keskeinen vastuu.

Suomen Reserviupseeriliitto ry

Suomen Reserviupseeriliiton ry:n mukaan vapaaehtoisen maanpuolustustyön keskittäminen ja voimavarojen lisääminen Pääesikunnan asevelvollisuusosastolle sekä aluetoimistojen perustaminen ja alueupseerijärjestelyt sotilaslääneissä ovat olleet hyviä ratkaisuja. Aluetoimistot toimivat kuitenkin varsin niukoilla henkilöstöresursseilla. Myös puolustusvoimien nopea virkaurakierto haittaa monin paikoin kentän mukaan käytännön työn pitkäjänteistä kehittämistä. Yhteistyötä tulisi kehittää MPK:n kanssa mm. sihteerin ja järjestelytehtäviin tarvittavien resursien luomiseksi. Myös maanpuolustus- ja reserviläispiirien yhteistoiminnan lisääminen voisi tuoda merkittäviä synergiaetuja. Erityisen tärkeää on havaita, että MPK:n ja reserviläisjärjestöjen piiri- ja paikallistason toimijat ovat pitkälti samoja, pääosin ilman korvausta työskenteleviä vapaaehtoisia henkilöitä.

Suomen Reserviupseeriliitto on pääsääntöisesti hyvin tyytyväinen vapaaehtoisen maanpuolustuksen selvitystyön loppuraportissa esitettyihin toimenpide-esityksiin. Erityisesti loppuraportissa esille tuotu vapaaehtoisuuden tulkinta, että sitoutumishaluisella reserviläisellä on mahdollisuus saada itselleen mielekäs kriisiajan tehtävä, jossa hänen työpanostaan voidaan käyttää valmiuden parantamiseksi, on merkittävä edistysaskel. Aiemmin vapaaehtoisuus on ymmärretty lähinnä resursseja kuluttavaksi harrasteluksi. Esitetyillä maakuntajoukoilla on mahdollisuus huomattavasti parantaa alueellisten ja paikallisten joukkojen valmiutta ja toimintakykyä vapaaehtoisuuden pohjalta.

Nykyaikaisen sodankäynnin uhkakuvat edellyttävät erittäin laajamittaista ja jatkuvaa valmistautumista erityyppisiin kriiseihin. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen selvitystyöprosessin aikana oli Reserviupseeriliiton mukaan havaittavissa merkkejä siitä, että eri hallinnonalat vahtivat omaa reviiriään liian mustasukkaisesti eikä

laaja-alaista kriisiajan yhteistoimintaa ole riittävästi suunnitteilla. Sama asia vaikuttaa myös Maanpuolustuskoulutus ry:n toiminnan kehittämiseen.

Reserviläisliitto ry

Reserviläisliiton ry:n mukaan nykyinen kolmiportainen järjestely (puolustusvoimat – Maanpuolustuskoulutus ry – perinteiset maanpuolustusjärjestöt) on toimiva, mutta siihen liittyy myös selviä ongelmia, joista suurin on se, että puolustusministeriö suuntaa vapaaehtoiseen maanpuolustustyöhön osoitetut taloudelliset voimavarat lähes kokonaan Maanpuolustuskoulutus ry:lle. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa Reserviläisliiton saama puolustusministeriön taloudellinen tuki on supistunut kymmenen viime vuoden aikana n. 120 000 €:sta 20 000 €:oon. Tuen laskun johdosta mm. liiton maakunnallisen organisaation toiminta on heikentynyt, mikä vaikeuttaa ennen kaikkea paikallisesti harjoitettavaa vapaaehtoista maanpuolustustyötä.

Samaan aikaan Maanpuolustuskoulutus ry:n saama tuki on noussut merkittävästi. Tuen turvin Maanpuolustuskoulutus ry on vuoden 1998 jälkeen rakentanut mm. oman maakunnallisen organisaationsa sen sijaan, että se olisi tukeutunut esim. Reserviläisliiton vastaavaan organisaatioon, jonka maantieteelliset toiminta-alueet ovat käytännössä identtiset. Vastaavasti se on myös vahvistanut oman keskustoimistonsa henkilöstöä niin, että sen palveluksessa on tällä hetkellä kahdeksan toimihenkilöä, kun vielä v.1997 vahvuus oli kolme henkilöä.

Oman maakunnallisen organisaation luominen ja toimihenkilöstön lisäys on johtanut tilanteeseen, jossa MPK:n toiminnan menoista 55 % aiheutuu henkilöstökuluista. Reserviläisliiton osalta vastaava luku on 23 %. Monet Reserviläisliitossa kokevatkin, että puolustusministeriön MPK:lle antama taloudellinen tuki ei ohjautu riittävässä määrin itse koulutukseen ja ettei vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen järjestelyissä hyödynnetä riittävästi vapaaehtoisten työpanosta.

Edelleen epäkohdaksi koetaan se, että MPK:n palveluksessa on lähes pelkästään aiemmin puolustusvoimien palveluksessa ollutta henkilöstöä. Puolustusvoimissa opittu työskentely-, johtamis- ja hallintokulttuuri sopii huonosti järjestömaailmaan eikä ole usein kustannustehokasta. Se on myös omiaan viestimään, ettei

puolustusvoimissa ja MPK:ssä luoteta reserviläisten kykyyn hoitaa asioita. Vapaaehtoisjärjestötaustan omaavien toimihenkilöiden puuttuminen Maanpuolustuskoulutus ry:n organisaatioista on Reserviläisliiton mielestä vuosien varrella merkittävästi haitannut yhteistyötä perinteisten maanpuolustusjärjestöjen ja Maanpuolustuskoulutus ry:n välillä niin valtakunnallisesti, maakunnallisesti kuin paikallisestikin.

Reserviläisliitto on todennut useissa yhteyksissä, että perinteisten maanpuolustusjärjestöjen ja aivan erityisesti reserviläisjärjestöjen sekä toisaalta Maanpuolustuskoulutus ry:n organisaatioiden yhteistyötä tulisi tiivistää kaikessa toiminnassa. Erityisen tärkeäksi liitto kokee, että maakunnissa päästäisiin niin haluttaessa yhteisiin toimitiloihin ja -henkilöihin. Myös organisaatioiden yhdistämisen tulisi olla mahdollista.

Reserviläisliitto on perinteisesti nojautunut toiminnassaan puolustusvoimien tukeen. Pääsääntöisesti tukea on saatu hyvin ja yhteistyö on sujunut kitkatta. Puolustusvoimien varuskuntaverkoston supistuminen viime vuosina on kuitenkin jossain määrin hankaloittanut tuen saamista paikallisesti. Se on ollut omiaan myös heikentämään kansalaisten kontaktia puolustusvoimiin. Monilla paikkakunnilla reserviläisjärjestöt ovatkin kansalaisten ainoa kosketuspinta puolustusvoimiin.

Osoituksena hyvästä yhteistyöstä on se, että Reserviläisliitto on päässyt mukaan suunnittelemaan reservin päällystön koulutuksen uudistamista. Puolustusvoimat on myös kiitettävällä tavalla huomioinut liiton toiveita koulutuksen osalta. Tästä esimerkkinä on syksyllä 2003 käynnistynyt aliupseerista upseeriksi reservissä -kurssi sekä pian alkava miehistöstä aliupseeriksi reservissä -kurssi.

Reserviläisliitto on osallistunut pääesikunnan vapaaehtoisen maanpuolustustyön kehittämistä linjaavaan työhön. Liitto kannattaa tehtyjä esityksiä ja pitää erityisen merkittävänä ns. maakuntajoukkojen perustamista. Tämän katsotaan sekä nostavan reservin valmiutta että tarjoavan aktiivireserviläisille mahdollisuuden tehdä entistä konkreettisempaa maanpuolustustyötä. Edelleen erittäin myönteistä on se, että tehty vapaaehtoistyö huomioidaan ylennyksissä ja sodan ajan sijoituksissa. Reserviläisliitto katsoo kuitenkin, etteivät maakuntajoukot voi korvata perinteistä paikallispuolustusta ja alueellista maanpuolustusjärjestelmää.

Naisten Valmiusliitto ry

Naisten Valmiusliitto ry perustettiin v. 1997. Se on 11 valtakunnallisen liiton katto-organisaatio. Jäsenliittojen yhteisjäsenmäärä on n. 240 000 naista. Liiton tavoitteena on herättää naisten tietoisuus arjen turvallisuuteen liittyvän taitotiedon tarpeellisuudesta, vahvistaa suomalaisten naisten mahdollisuuksia osallistua kokonaismaanpuolustustyöhön ja näin kehittää yksilöllisten valmiuksien kautta perheen ja yhteiskunnan varautumiskykyä. Alueellinen toiminta tapahtuu sotilasläänikohtaisissa alueneuvottelukunnissa, joita on 12.

Liiton mukaan vapaaehtoinen maanpuolustustyö on merkittävä tekijä kansalaisten maanpuolustustahdon ylläpitäjänä ja lisäajana. Maanpuolustustyö tulee käsittää laajasti yhteiskunnan ja yksilön turvallisuutta lujittavana tekijänä. Maanpuolustus-sana ymmärretään yleisesti kapeasti, vain sotilaallisena toimintana. Naisten Valmiusliitto on koko olemassaolonsa ajan painottanut laajaa turvallisuuskäsitettä ja käyttää mm. arjen turvallisuus -termiä rekrytoidessaan koulutettavia.

Liiton mielestä säädöspohjaa tulee muuttaa siltä osin, mikä koskee ei-asevelvollisten (mm. naisten) varaamista poikkeusolojen tehtäviin jo normaaliaikana. Tällöin kyseiset henkilöt voisivat kouluttautua tehtävänsä ja ylläpitää taitojaan. Etenkin naiset kouluttautuvat sattumanvaraisesti. Kansalaistaitojen harjaannuttaminen on motivaation vahva perusta, mutta sattumanvaraisuus uhkaa sitäkin.

Liitto esittää myös, että vapaaehtoisen maanpuolustustyön neuvottelukunnan asemaa selkeytetään ja tuodaan sen toiminta lähemmäksi järjestöjä mm. niitä kuulemalla. Nythän neuvottelukuntaan ei kuulu järjestöjen edustajia lainkaan. Liiton mielestä on vaikea kuvitella neuvottelukunnan asemaa maanpuolustustyötä ohjaavana, kun selkeät yhteydet puuttuvat.

Yhteistyön säilyttäminen puolustusvoimien ja järjestöjen välillä on tärkeää, varsinkin kun tulevaisuuden suunnitelmissa myös puolustusvoimat tulee käyttämään entistä enemmän vapaaehtoissektoria turvaamistehtävissä.

Naisten Valmiusliitto on huolestunut koulustarjonnan laadusta. Tekeillä olevat suunnitelmat osoittavat, että tulevaisuudessa painotus on sotilaallisessa koulutuksessa. Puolustusvoimat tilaa tarvitsemaansa koulutusta. Mikäli koulutukseen kohdennettuja määrärahoja ei lisätä, on olemassa vaara, että ei-asevelvollisille tarjot-

tava koulutus vähenee. Kuitenkin tämänhetkisten uhkamallien mukaan erilaiset arkipäivän vaara- ja häiriötilanteet ovat todennäköisiä, joten kansalaisten kouluttautuminen ennakoimaan niitä sekä toimimaan niiden kohdatessa olisi ensiarvoisen tärkeää (esim. katuturvallisuus, ensiapu, alkusammutus, henkinen tuki, selviytyminen maastossa).

Naisten Valmiusliiton mielestä koulutusjärjestelmän suunnittelu sekä kouluttajien pätevyysvaatimukset ja taidot olisi saatettava yhteisen tarkastelun kohteeksi. Koulutus on tapahtunut tähän saakka paljolti korvauksettomana vapaaehtoistyönä. Olisi paikallaan tarkastella myös mm. kouluttajille maksettavia palkkioita ja muita korvauksia.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Vapaaehtoisten maanpuolustusjärjestöjen tavoitteena on ylläpitää kansalaisten maanpuolustustahtoa. Kansalaiset pyrkivät osallistumaan mitä erilaisimmilla tavoilla maanpuolustukseen liittyvään toimintaan. Puolustusvoimissa järjestelmä on luotu sotilaallisen peruskoulutuksen täydentäjäksi ja hyödyntämään kansalaisten kiinnostusta poikkeusolojen tehtäviin. Puolustusvoimien varusmies- ja reserviläiskoulutus muodostavat sodan ajan suorituskykyisten joukkojen kouluttamisen rungon, jota voidaan täydentää vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen keinoin. Tämä on viime vuosina korostunut, koska puolustusvoimat on joutunut resurssien vähetessä tinkimään kertausharjoitusten toteuttamisesta. Vapaaehtoisella toiminnalla ei kyetä korvaamaan kertausharjoituksia, vaan kertausharjoitukset säilyvät edelleen pääasiallisena sodan ajan joukkojen koulutusmuotona. Valtiontilintarkastajien mielestä vapaaehtoinen maanpuolustustyö on kuitenkin puolustusvoimille todellinen mahdollisuus ja arvokas keino pitää kosketusta kansalaisiin erityisesti alueilla, joissa puolustusvoimien toimintoja on rakenneuudistuksen myötä karsittu.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että perinteisten maanpuolustusjärjestöjen ja erityisesti reserviläisjärjestöjen organisaatioiden yhteistyötä tiivistetään kaikessa toiminnassa. Samalla tulisi selvittää, miten voitaisiin kohdentaa tarkoitukseen käytettävissä olevat niukat voimavarat nykyistä paremmin järjestöjen kehittämiseksi. Puolustushallinnon tulisi pyrkiä ohjaamaan toimintaan kohdistamansa tuki sillä tavoin, että sillä voidaan tehostaa voimavarojen järkevää käyttöä. Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osoitettujen julkisten resurssien käyttöä eri hallinnonaloilla tulisi muutoinkin tehostaa karsimalla päällekkäistoimintoja, erillisiä investointeja ja toiminnallista reviirijättelua.

Pääesikunnan vapaaehtoisen maanpuolustuksen selvitystyön loppuraportissa esille tuodut alueelliset ja paikalliset toimintakeskukset ovat erittäin tärkeitä järjestöjen toiminnan tehostamiseksi. Esimerkiksi Maanpuolustuskoulutus ry voisi hallinnoida puolustusvoimien varuskuntien tiloissa olevia toimintakeskuksia. Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausvastuulla olevia tiloja voisi hallinnoida ko. hallinnonalan järjes-

tö. Valtiontilintarkastajien mielestä myös tyhjiilleen jääneitä kasarmeja voitaneen ottaa uudelleen aktiivikäyttöön.

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan toiminta on toistaiseksi ollut vähäistä ja näkymätöntä. Myös alueellisen maanpuolustustyön neuvottelukunnat ovat lähinnä informoivia ja keskustelullisia elimiä. Neuvottelukuntien tarkoituksenmukaisuutta, kokoonpanoa ja työskentelymenetelmiä tuleekin valtiontilintarkastajien mielestä täsmentää vapaaehtoisen maanpuolustustyön kehittämisen yhteydessä ja antaa niille resursseja ja selkeitä tehtäviä.

Viime vuosikymmenellä vapaaehtoista maanpuolustustyötä leimasi järjestelmän melko lyhytjänteinen ja tempoileva kehittäminen useiden eri työryhmien kautta. Lukuisten vapaaehtoista maanpuolustusta pohtineiden työryhmien työssä ei yleensä ole käsitelty vapaaehtoisen maanpuolustuksen tai valmiustyön kokonaisuutta eikä myöskään tarpeita muutamaa vuotta pidemmälle. Asiasta laaditut Pääesikunnan selvitystyö ja puolustusministeriön työryhmän raportti ovat osa syksyllä 2004 eduskunnalle annettuun puolustusselontehtävien johtanutta laajaa valmistelutyötä, jonka painoarvo tulevaa kokonaispuolustusratkaisuamme hahmotettaessa on varsin suuri. Aiemmat työryhmät ovat tarkastelleet maanpuolustusta hyvin pitkälti puolustusvoimien näkökulmasta, eikä esim. mahdollisia päällekkäisyyksiä ja synergiaetuja sisäasiainministeriön piiriin kuuluvien järjestöjen kanssa ole pohdittu. Erityisesti sisäasiainministeriön ja kuntien poikkeusolojen tehtäviä tukee Suomessa lukuisa joukko vapaaehtoisia organisaatioita, joilla on samantyyppisiä koulutustehtäviä ja tarpeita kuin Maanpuolustuskoulutus ry:llä. Syntyneet päällekkäisyydet ja kilpailutilanne eivät ole kokonaisuuden kannalta toivottavia. Järjestöjen roolin ja tehtävien määrittely vaatinee myös keskushallinnossa järjestöjen ja viranomaisten yhteistoimintaa, vaikka yksityiskohtaisen työnjaon määrittely on alueellisten erojen vuoksi vaikeaa.

Huomiota tulee kiinnittää myös ei-asevelvollisten, mm. naisten koulutustarjonnan lisäämiseen ja heidän varaamiseen poikkeusolojen tehtäviin jo normaaliaikana. Naisille tulisi tarjota valmiuteen liittyviä mielekkäitä tehtäviä ja mahdollisuus tulla halutessaan sijoitetuksi koulutustaan vastaaviin tehtäviin, esim. sisäasiainministeriön poikkeusolojen muodostelmiin.

Valtiontilintarkastajat pitävät tarkoituksenmukaisena, että vapaaehtoisen maanpuolustuksen kokonaisvaltainen kehittäminen toteutetaan puolustushallinnossa puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistukseen liittyen. Vapaaehtoisen maanpuolustustyön tulee tukea yhteiskunnan varautumista erilaisiin poikkeusoloihin ja siihen liittyvää kokonaismaanpuolustusta entistä määrätietoisemmin.

Valtiontilintarkastajat katsovat, että mikäli vapaaehtoinen maanpuolustus halutaan vakiinnuttaa normaaliajan ja poikkeusolojen viranomaistoimintaa tukevaksi toiminnaksi, tulisi asian lainsäädännöllisen aseman perusta selvittää ja selkeyttää.

Puolustusvoimien Materiaalilaitos

Puolustusvoimien varikkotoiminta on 15 vuoden aikana muuttunut niin toiminnoiltaan kuin henkilöstön määrältäänkin. Vuonna 1987 käynnistynyt asevarikoiden rationalisointitutkimus sekä sitä seuranneet varikkolaitos- ja materiaalilaitosprojektit johtivat Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen perustamiseen v. 1993.

Tässä kertomusosuudessa käsitellään Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen varikoiden ja laitosten kehittämistoimia, joita on selvitetty lähinnä kahdessa eri projektissa (Materiaalilaitos 2005 ja Materiaalilaitos 2008 -projektit), sekä näiden organisaatiomuutosten rationalisointihyötyjä ja kustannussäästöjä. Lisäksi käsitellään Materiaalilaitoksen tehtäviä ja yhteistyötä muiden yksiköiden kanssa puolustusmateriaalihan-kinnoissa, laitoksen tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa sekä käytöstä poistettavan materiaalin jälkikäsitelyä ja hävittämistä.

Organisaation kehittäminen

Puolustusvoimien Materiaalilaitos on Pääesikunnan alainen laitos. Laitokseen kuuluu 300 hengen esikunta Tampereella sekä 15 varikkoa ja laitosta eri puolilla Suomea. Yhteensä työntekijöitä on n. 2 400, joista lähes 2 000 on siviilejä. Materiaalilaitos hankkii puolustushaarojen yhteisen ja maavoimien sotavarustuksen ja vastaa sen teknisen elinjakson hallinnasta. Eri puolilla Suomea sijaitsevat järjestelmävarastuvarikot vastaavat materiaalin ylläpidosta ja hoidosta. Materiaalin elinjakson hoitoon kuuluu tuotekehitystä, ohjeistusta, korjaus- ja huoltotoimintaa, varastonpitoa ja materiaali palvelua sekä materiaalin käytöstä poistamista. Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen päätehtävä on taata käyttökuntoinen sotavaruste oikea-aikaisesti käyttäjälle. Lisäksi Materiaalilaitos vastaa osaltaan toi-

mintaan ja elinjaksoon liittyvästä tutkimustoiminnasta.

Materiaalilaitoksen kokonaisrahoituskehys v. 1994–2003 ilmenee seuraavalla sivulla olevasta kaaviosta.

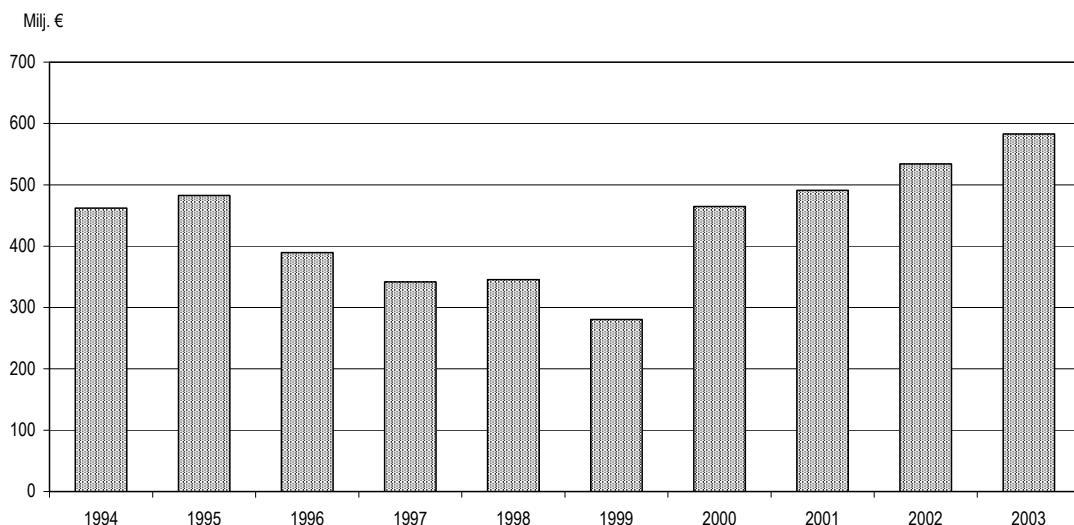
Puolustusvoimien Materiaalilaitos toimii maavoimapäällikön alaisuudessa, millä varmistetaan maavoimien ja sen eri aselajien mahdollisuus vaikuttaa materiaalin hankintoihin ja käsittelyyn. Laitoksen organisoinnissa päädyttiin toimialajohtoiseen tekniseen malliin vaihtoehtoisen järjestelmämallin sijasta. Tämä mahdollisti voimakkaan toimialarationalisoinnin ja toimialavarikoiden kehittämisen.

Toimialarationalisointi paransi varikoiden tehokkuutta, kun henkilöstöä voitiin supistaa. Laitoksen henkilöstömäärä v. 1993 oli 2 433 ja v. 1998 2 203. Vähennys vastasi noin kahden suuren tai neljän pienen varikon henkilöstöä.

Materiaalilaitoksen mukaan 1990-luvun loppuun mennessä toimialajohtoinen malli tuli tiensä päähän. Sen haittoiksi todettiin moniteknologiahankkeiden vaikea hallittavuus, päällekkäinen kapasiteetti eri toimialojen varikoissa sekä puutteet varikkojen töiden ohjauksessa ja toimialojen yhteistoiminnassa. Kriisiajan suorituskysymysten kokonaissuunnittelua ei laitoksessa juuri tehty eikä suorituskysyä arvioitu kokonaisuutena. Tämä tuli esille Puolustusvoimien Materiaalilaitos 2005 -projektissa, jossa kuvattiin laitoksen toimintaa prosessien avulla. Prosesseja käytettiin mm. laitoksen esikunnan uudelleen organisointiin. Projektin kehitysesitykset toimeenpantiin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS 2/2001 vp) toteutuksessa. Viisi varikkoa lakkautettiin ja osa toimintoista ulkoistettiin tai siirrettiin muille varikoille. Koeampumatoiminta keskitettiin Niinisaloon ja useista alueista luovuttiin. Lisäksi Talousvarikko ja Lääkintävarikko, joissa työskenteli yhteensä 349 henkeä, yhdistettiin laitokseen.

Materiaalilaitoksen kokonaisrahoituskehys v. 1994-2003

Lähde: Puolustusvoimien Materiaalilaitos



Puolustusministeriö perusti paikallisia, eri sidosryhmien edustajista koottuja työryhmiä, joiden tehtävänä oli puolustusvoimien henkilöstön ja ko. paikkakuntien kokemien haittavaikutusten minimointi. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2001 (s. 110—120) käsitelleet lakkautettujen ja lakkautusuhan alaisen varuskuntien ja varikoiden rationalisointitoimia ja niiden vaikutuksia.

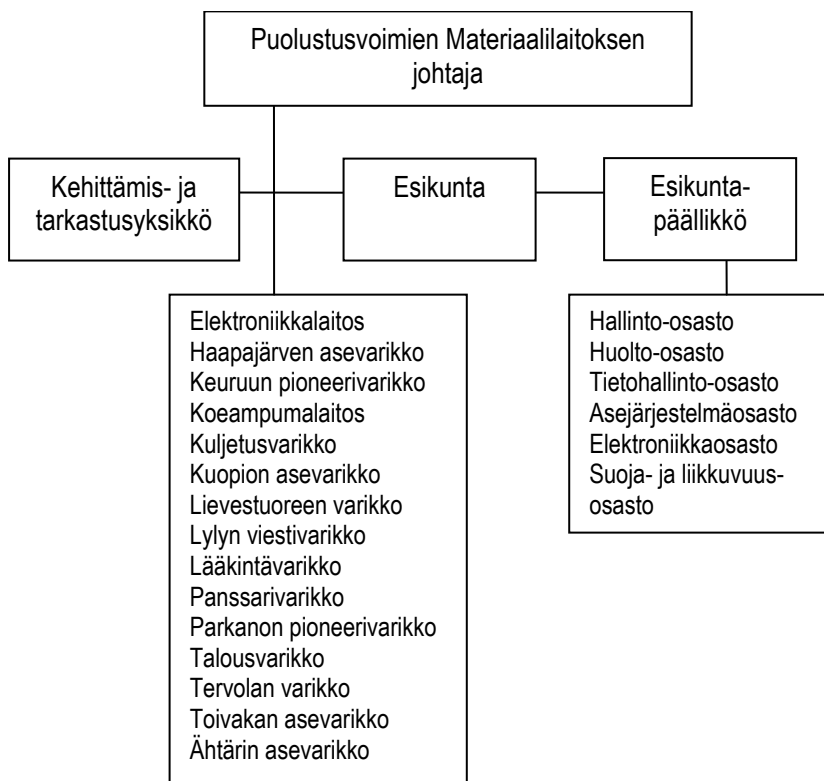
Materiaalilaitoksen henkilöstö on v. 1998–2004 vähentynyt 182:lla. Henkilöstön koulutustaso on noussut samana aikana, ja vähintään alemman korkea-asteen koulutuksen saaneiden määrä on noussut 246:sta 389:ään. Tehdyn tut-

kimuksen mukaan henkilöstön työmotivaatio on pysynyt lähes entisen kaltaisena.

Puolustusvoimien Materiaalilaitos 2005 -projektin lopputuloksena toimialat eivät enää johda varikkojaan, vaan varikot tulivat selvemmin Materiaalilaitoksen johtajan suoraan alaisuuteen. Johtajan johtamia varikoita tai laitoksia on 15, mikä on osoittautunut liian suureksi määräksi. Tämän vuoksi kesällä 2003 käynnistettiin Materiaalilaitos 2008 -kehitysprojekti, jonka yhtenä tehtävänä on ollut arvioida mahdollisuudet nykyisten varikkojen hallinnolliseen yhdistämiseen ja vahvojen järjestelmävastuubarikkojen luomiseen.

Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen nykyinen organisaatio

Lähde: Puolustusministeriö



Jatkossa Materiaalilaitoksen roolia tarkasteltaneen osana maavoimien materiaalityötoimintoja. Tämä avaa puolustusministeriön mukaan mahdollisuuden kehittää varikkojen, maanpuolustusalueiden ja joukkojen materiaalityötoimintoja yhtenä kokonaisuutena.

Materiaalityötoiminta näkee tulevaisuutensa kehittämisen seuraavasti:

- Laitoksen ydinosasta on materiaalin elinjakson hallinta.
- Kokonaissuunnittelusta vastaa laitoksen esikunta.
- Vahvat järjestelmävastuuvarikot vastaavat materiaalin ylläpidosta.
- Strateginen kumppanuus on jatkossa olennainen osa laitoksen toimintaa.

Puolustusvoimien Materiaalityötoiminta 2008 -projekti

Puolustusvoimien Materiaalityötoiminnan kehittämisestä on jatkettu Puolustusvoimien Materiaalityö-

toiminta 2008 -projektissa. Materiaalityötoiminnan johtajan esittämien ja pääesikunnan hyväksymien linjausten perusteella on laadittu laitoksen kehittämissuunnitelma. Siinä on asetettu tavoitteeksi muodostaa varikoita yhdistämällä hallinnollisesti riittävän vahvoja tulosyksiköitä ja kehittää edelleen järjestelmävastuuvarikoita toimintojen jatkuessa kaikissa nykyisissä toimipisteissä siirtymävaiheen ajan. Projekti liittyy puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämiseen sekä vuoden 2004 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selonteeseen.

Yhdistämisselvitys sisälsi projektisuunnitelman mukaisesti seuraavat asiat:

- yhdistettävät varikot ja laitokset
- yhdistettyjen varikoiden rauhan ja sodan ajan tehtävät ja tuotteet
- yhdistettyjen varikoiden nimet, organisaatiot ja organisaation osien sijoituspaikkakunnat

– yhdistettyjen varikoiden henkilöstörakenne ja henkilöstösuunnitelmat

- luovutettavat alueet ja kiinteistöt
- yhdistämis- ja luovuttamisaikataulu.

Materiaalilaitos 2008 -projekti on toteutettu Materiaalilaitoksen omana työnä. Projektia on johtanut johtoryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut Materiaalilaitoksen johtaja. Johtoryhmän alaisuudessa toiminutta projektiryhmää on johtanut Materiaalilaitoksen esikunnan esikuntapäällikkö. Projektissa on ollut viisi alatyöryhmää. Ensimmäinen alatyöryhmä on selvittänyt Panssarivarikon ja Kuljetusvarikon yhdistämisen tarkoituksenmukaisuutta. Toinen alatyöryhmä on laatinut vastaavan selvityksen Elektronikkalaitoksen ja Lylyn Viestivarikon yhdistämisestä. Kolmas työryhmä sai tehtäväkseen selvittää vaihtoehdot Haapajärven Asevarikon ja Toivakan Asevarikon, Lievestuoreen Varikon ja Kuopion Asevarikon yhdistämiseksi. Neljäs työryhmä on selvittänyt Ähtärin Asevarikon, Keuruun Pioneerivarikon ja Parkanon Pioneerivarikon yhdistämismahdollisuuksia. Viides työryhmä on pohtinut Lääkintävarikon liittämistä joko Ähtärin Asevarikkoon tai Talousvarikkoon sekä nykyisen Suojeluvarikon osien organisointia ja sijoittamista. Lisäksi Materiaalilaitos 2008 -projekti on selvittänyt Tervolan Varikon kehittämistä.

Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen mukaan laitos on pystynyt suurelta osin vastaamaan niihin haasteisiin, jotka sille 1980-luvun lopulla asetettiin. Laitos on kehittynyt koko olemassa olonsa ajan. Puolustusvoimien Materiaalilaitos 2008 -projektin kehittämistoimien jälkeen laitoksen mielestä sen kehittäminen pitää kytkeä osaksi koko maavoimien kehittämistä.

Materiaalilaitos näkee AKUUTTI-projektin (ajoneuvojen ja panssarivaunujen huolto- ja korjaustoiminta) ja maavoimien huoltojärjestelmää käsitelleen selvitystyön vaikuttavan laitoksen kehittämiseen. Niin sanottujen kumppanuusohjelmien ulkopuolisen selvitystyön AKUUTIN tulokset jätettiin 9.2.2004 Pääesikunnan päällikölle. Selvitystyö jatkuu kumppanuusohjelman ajoneuvojen kunnossapidon kumppanuushankkeessa AKKU, joka sisältää myös KULPI- ja KULPAKE- hankkeet (korjaamopalvelut). Ajoneuvojen kunnossapidon selvitystyö jatkuu siten, että lähtökohtana on strategisen kumppanuuden periaate. Kumppanuuden rinnalla tutkitaan myös oman toiminnan

rationalisointia. AKKU-kumppanuushanke vaikuttaa Materiaalilaitoksen ajoneuvojen kunnossapidon toteutukseen liittämällä sen entistä tiiviimpään yhteistyöhön maavoimien muiden ja teollisuuden kunnossapidon toimijoiden kanssa.

Maavoimien huoltojärjestelmän tavoitetilaa selvitetään sotavarustepäällikön johdolla. Virkatyönä tehtävän selvityksen tavoite on tarkastella maavoimien varastointiin, kunnossapitoon ja kumppanuuteen käytössä olevien resurssien tarvetta ja käyttöä eri valmiustiloissa. Selvitystyön on tarkoitus antaa lisäperusteita toteutettavalle johtamis- ja hallintojärjestelmän uudistukselle. Maavoimien huoltojärjestelmä vaikuttaa Materiaalilaitoksen kehittämiseen liittämällä nykyiset maanpuolustusalueiden varastointi- ja kunnossapitoresurssit entistä tiiviimpään yhteyteen Materiaalilaitoksen vastaavien resurssien kanssa. Materiaalilaitoksen rooli kumppanuussopimusten laatijana ja ylläpitäjänä vahvistuu. Tämän lisäksi Materiaalilaitoksen kehittäminen on entistä tiiviimmin osa maavoimien ja sen huoltojärjestelmän kehittämistä.

Organisaatiomuutosten rationalisointihyödyt ja kustannussäästöt

Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen esikunta on arvioinut, että organisaatiomuutoksilla saavutetaan yhteensä n. 1,6 milj. €:n vuotuiset kustannussäästöt laitoksen kiinteistömenoissa.

Erityisen suuri merkitys koko hallinnonalan näkökulmasta on sillä, että Materiaalilaitoksesta vapautuu puolustusvoimien muuhun käyttöön yhteensä n. 200 henkilötyövuotta viimeistään vuoteen 2006 mennessä. Tämä tarkoittaa n. 8 milj. €:n vuotuisia rationalisointihyötyjä. Materiaalilaitoksen sisällä on voitu sijoittaa lähes 200 henkilötyövuotta vastaava työpanos laitoksen muihin tulosityksiköihin. Vähentämällä tuotantoyksiköitä ja keskittämällä toimintoja kyetään siis yhteensä lähes 400 ihmistä kohdentamaan uusiin tehtäviin. Lisäksi on voitu parantaa varastojen käyttöastetta sekä selkeyttää varikkojen järjestelmävastuuta ja laitoksen johtamisjärjestelyjä.

Muutosten toimeenpanon arvioidaan aiheuttavan kokonaisuudessaan muutaman miljoonan euron kertaluonteiset lisäkustannukset. Näistä merkittävimpiä aiheuttavat ympäristöselvitykset ja -raivaukset, henkilöstön siirrot, muutot ja koulutuksen tukeminen, materiaalisiirot sekä tilojen muutokset ja korjaukset.

Yhteistyö ja työnjako puolustusmateriaaliha- kinnoissa

Puolustusministeriö määrittää noudatettavan materiaalipolitiikan, resurssien käytön perusteet ja painotukset teollisuuspoliittiselta kannalta sekä käsittelee vastakauppoihin, vientilupiin ja teollisuuden toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvät asiat. Puolustusministeriö johtaa puolustushallinnon osallistumista puolustusmateriaalialan kansainväliseen yhteistyöhön ja vastaa puolustusmateriaalialan kansainvälisen toiminnan linjauksista sekä puolustusmateriaalialan hallitusten välisten kansainvälisten sopimusten solmimisesta.

Materiaalipolitiikan johtoryhmä (MAJO) on puolustusministeriön materiaalipoliittista päätöksentekoa valmisteleva, materiaalipolitiikan toteutumista ohjaava ja lausuntoja antava toimielin. Sen jäsenet ovat puolustusministeriön, Pääesikunnan ja puolustushaarojen esikuntien edustajia ml. Puolustusvoimien Materiaalilaitos, joten MAJO on samalla puolustusministeriön ja puolustusvoimien yhteistyöryhmä koko puolustushallinnon materiaalipolitiikan johtamisessa.

Materiaalipolitiikan johtoryhmän tehtävänä on:

- arvioida materiaalipolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä ja niiden tulevia muutoksia
- koordinoida hallinnonalan materiaalitöiden kehittämistä
- luoda hallinnonalan materiaalipoliittinen ohjelma ja ylläpitää sitä
- valmistella ja käsitellä yhteiskunnallisesti tai alueellisesti vaikuttavat taikka taloudellisesti erityisen merkittävät hankkeet
- seurata materiaalipolitiikan toteutumista
- tehdä esityksiä suorituskyvyn ja siihen liittyvän materiaalisen valmiuden kehittämisen pitkän ja keskipitkän tähtäimen suunnittelusta
- toimia ministeriön johdon asiantuntijana kaikissa materiaalipolitiikan asioissa
- varmistaa teollisuus- ja materiaalipoliittiset linjaukset riittävän aikaisessa vaiheessa.

Puolustusministeriön kaupallinen johtoryhmä valmistelee suurimmat materiaalihankinnat puolustusministerin päätöksentekoa varten. Asiat kaupallisessa johtoryhmässä esittelee joko

Pääesikunta, jolle Materiaalilaitos on tehnyt oman esityksensä, tai puolustushaarojen edustajat.

Pääesikunta johtaa puolustusvoimien hanke-suunnittelua ja tuotekehitystä sekä hankinta- ja materiaalitöimintää asetettujen suuntalinjojen, tulostavoitteiden ja rahoituskehysten puitteissa. Pääesikunta vastaa kansainvälisen toiminnan käytännön toteuttamisesta puolustusministeriön tekemien linjausten pohjalta sekä osoittaa riittävät resurssit ja henkilöstön yhteistoimintaan ja tarvittaviin yhteistyöelimiin. Pääesikunta vastaa sotilaallisen huoltovarmuuden ja laastustrategian käytännön toteuttamisesta ottaen huomioon eurooppalaisen yhteistyön mahdollisuudet.

Puolustushallinnon materiaalipolitiikkaa toteutetaan linjaorganisaation toimivaltaisten johtohenkilöiden päätöksillä ja sitovilla hallinnollisilla ohjeilla.

Materiaalihankinnat liittyvät suurimmalta osin kehittämisohjelmien hankkeisiin. Hankkeen johto vastaa yhteistoiminnasta Pääesikunnan tarvittaviin tahoihin ja joukko-osastojen materiaalitoiminnoista vastaaviin tahoihin (maanpuolustusalueiden ja puolustushaarojen esikuntiin).

Hankkeessa perustetaan tyypillisesti erillinen käyttöönnoton suunnittelusta ja valmistelusta vastaava projekti, joka saa hankkeen edetessä tarkentuvia suunnitteluperusteita materiaalin hankintaprojektilta. Hankittavalle uudelle materiaalille luodaan ylläpidon ja käytön edellyttämät resurssit ensisijaisesti kohdentamalla kehittämisohjelmien sisällä luopumishankkeissa vapautuvaa henkilöstöä ja tiloja.

Hankkeiden toteutussuunnitelmissa kuvataan suunnitellut koulutus- ja ylläpitovastuut, vaatimukset kunnossapitokonseptille sekä toiminnan suunniteltu volyymi eri valmiustiloissa. Hankintojen valmisteluvaiheessa selvitetään tarjouspyynnöin, millaisia tarkennettuja henkilö- ja tilaratkaisuja kunkin toimittajan tarjoama järjestelmäratkaisu edellyttäisi. Viimeistään hankintapäätöstä tehtäessä varmistetaan, että niin hankinnan kuin käytön ja ylläpidonkin edellyttämät resurssit ja infrastruktuuri on sisällytetty ao. tulosyksiköiden suunnitelmiin.

Materiaalilaitoksen hankinnat v. 2003

	Hankinnat	
	kpl	€
Asejärjestelmäosasto	199	376 256 578
Elektroniikkaosasto	114	38 950 969
Hallinto-osasto	5	23 187
Huolto-osasto	20	6 532 003
Suoja- ja liikkuvuusosasto	155	42 233 908
Tietohallinto-osasto	68	3 502 291
Yhteensä	561	467 498 936

Lähde: Puolustusvoimien Materiaalilaitos.

Materiaalilaitoksen mielestä hankintaprosessi on selkeä ja hyvin kuvattu ja ohjeistettu, mutta sitä ei noudateta käytännön työssä. Materiaalilaitoksen mielestä hankeohjausmallin periaatteita tulisi noudattaa kaikkien toimijoiden välillä. Nyt hankeohjausmallia ja prosessikuria ei ole noudatettu suuressa osassa annettuja toimeksiantoja, ja hankintatehtävät on annettu puutteellisin perustein. Lisäksi kattavat hankesuunnitelmat puuttuvat tai niitä ei ole annettu hankintaorganisaation käyttöön.

Materiaalihankkeiden etenemistä ja puolustusmäärärahojen käyttöä ovat Materiaalilaitoksen mukaan vaikeuttaneet mm. seuraavat asiat:

- Puolustusministeriö puuttuu joskus merkitykseltään vähäisiin detaljeihin.

- Linjaukset muuttuvat kesken prosessin.

- Kaupallisen johtoryhmän linjauksista tiedottaminen on satunnaista.

- Pääesikunnan henkilöstön vaihtuvuus on liian suuri, joten hankintatoiminnan käytännön asiantuntemus on puutteellista.

- Myös Pääesikunnan linjaukset muuttuvat kesken prosessin.

- Pääesikunta tekee hankinnoissa päällekkäistä työtä Puolustusvoimien Materiaalilaitoksen kanssa.

Edellä kuvattujen ongelmien lisäksi Materiaalilaitoksen mukaan hankintaprosessin sujuvaa etenemistä vaikeuttavat seuraavat seikat:

- Toimeksiannettujen hankkeiden rahoitus on suunniteltu etupainotteiseksi.

- Samaan toimeksiantoon on yhdistetty esiselvitystä, vaatimusmäärittelyä, tuotekehitystä ja evaluointia sekä varsinainen hankinta.

- Osa hankintatoimeksiannoista on kohdistunut järjestelmiin, joille ei ole ollut vahvistettua kokoonpanoa tai sotavarustehyväksyntää.

- Päätöksentekoprosessissa on ollut viiveitä.

- Tilatuissa tuotteissa on ollut laatuongelmia.

Joukko-osastojen edustajat ovat olleet useissa tapauksissa mukana suunnittelemassa hankkeiden tulevaa koulutus- ja huoltojärjestelmää. Heidän roolinsa on ollut lähinnä toimia käytön ja käyttöhuollon asiantuntijoina. Joukko-osastoille tai niiden johtoportaille ei ole pystytty kaikissa tapauksissa antamaan riittävän ajoissa tehtäviä hankkeiden ja hankintojen suunnitteluun osallistumisesta, vaan henkilöstöresursseja on jouduttu varaamaan kesken toimintavuosien. Joukko-osastot tulisikin Materiaalilaitoksen mielestä pitää nykyistä paremmin tietoisina tavoitteista, aikatauluista ja muista hankintoihin liittyvistä seikoista.

Hankkeiden toteuttaminen ja määrärahojen käyttö

Materiaalilaitoksen mukaan maavoimien perustamisen ja organisaatioiden uudistamisen jälkeen voidaan paremmin ottaa huomioon hankkeiden toteutusvaiheen ja tulevan ylläpito- ja käyttövaiheen resurssitarpeet, kun tehtäviin käytetään ensisijaisesti maavoimien johdossa olevaa henkilöstöä. Silloin kun hankintayksikkö on jonkin toisen johtoportaan alaisena, pitää muiden puolustusvoimien kehittämisohjelmien tarpeet ja kokonaissuorituskyvyn kehittymisen seuraaminen ottaa huomioon määritettäessä Pääesikunnan tehtäviä ja työjärjestystä. Puolustusvoimien materiaalihankintaprosessin kuvaamisen pitää antaa perusteet organisaatioiden tehtäville ja kokoonpanojen suunnittelulle.

Puolustusvoimissa on jo vuosikymmenten ajan ollut ongelmana tilausvaltuuksilla myönnettyjen materiaalihankintavarojen siirtyminen ensimmäistä mahdollista käyttövuotta myöhemmille vuosille. Materiaalilaitoksen osuus näistä varoista on ollut huomattava. Valtiontilintarkastajat katsoivat kertomuksessaan vuodelta 2002 (s. 150), että tämä viittaa valtuussuunnittelun yleiseen heikkoon tasoon ja valtuusmenettelyn tarkoituksesta poikkeavaan yleisluonteisen rahoituksen varaamiseen. Valtiontilintarkastajat eivät pitäneet tätä eduskunnan budjettivallan kannalta hyväksyttävänä ja edellyttivät valtuuskäytännön selkeyttämistä ja tehostamista epäyhtenäisten menettelytapojen täsmentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Puolustusministeriön asettaman materiaalihankkeiden tehostamista suunnitelleen työryhmän (MATSI) loppuraporttiin on kirjattu kehittämis ehdotukset ja toimenpidesuosituksset, joita puolustusvoimien organisaatioiden edellytetään noudattavan uusien materiaalihankintojen ja

niihin liittyvien tilausvaltuuksien menojen ajoituksen suunnittelussa.

Puolustusministeriön mukaan puolustushallinnossa on jo käynnistetty em. ongelmakohtien poistamiseksi tarkoitetut toimet ja niiden toteutumisen seuranta. MATSI-työryhmän esittämät toimet materiaalihankintojen suunnittelun, budjetoinnin, hankeohjauksen ja myös hankintojen käytännön toteutuksen osalta käynnistettiin tehostetusti vuoden 2003 aikana.

Suurin osa MATSI-työryhmän esittämistä periaatteista on päivitetty voimassa olevaan hankeohjauksen ohjeistukseen. Kaikilta osin ne eivät puolustusministeriön mukaan ole vielä halutulla tavalla ehtineet vaikuttaa organisaatioiden toimintaan. Suorituskyvyn rakentamisen suunnittelussa ja toteutuksessa on oltava katkeamaton yhteys vuosittaiseen toiminnan ja resurssien suunnitteluun, jotta voidaan varmistua suorituskyvyn käytettävyydestä koko halutun ajan.

Puolustusministeriön mukaan suunniteltu ja toteutuva määrärahojen käyttö saadaan jatkossa vastaamaan nykyistä paremmin toisiaan, kun noudatetaan puolustusministeriön materiaalipoliittiseen ohjelmaan kirjattuja yleisiä hankintaperiaatteita sekä suunnitellaan hankintojen rahoitustarpeet MATSI-työryhmän raportissa kuvatulla tavalla. Tilausvaltuuksiin esitetään vain niitä hankintoja, joiden vuosittaiset menoerät ovat selvillä ja jotka edellyttävät valtuusmenettelyä. Useissa tapauksissa tämä edellyttää voimassa olevia tarjouksia ennen talousarvioon esittämistä. Muut puolustusmateriaalihankinnat, jotka pääosin kuuluvat tilausvaltuuksilla hankittaviin kokonaisuuksiin, sisällytetään vuosittaisiin talousarvioihin tarkoituksenmukaisella aikataululla muina puolustusmateriaalihankintavaroina (ker tahankintoina). Hankintojen toteuttamisen (mm. matkustaminen, testaukset, vastaanotto-tarkastukset, työaikaperusteiset kulut, palvelujen ostot, vuokraustoiminnan kulut, rahti- ja tullauskulut) resurssit varataan hankintoja toteuttavien organisaatioiden kehityksiin.

Puolustusministeriön mukaan hankintayksiköt otetaan nykyistä vahvemmin mukaan puolustusvoimien kaikkien kehittämisohjelmien suorituskyvyn rakentamisen suunnitteluun. Hankintayksiköiden kyky luoda hankintavalmiuksia ja toteuttaa hankinnat halutussa aikataulussa varmistetaan osana tulossuunnitelmaa. Tehtäviä priorisoidaan ja kehittämisohjelmien aikatauluja tarkistetaan, mikäli jollain materiaali- tai tekno-

logia-alalla on liikaa samanaikaisia tehtäviä. Eri kehittämisohjelmien samankaltaisten materiaalin hankintoja yhdistetään suuremmiksi kokonaisuuksiksi vähentäen samalla käytössä olevan kaluston kirjoa.

Tutkimus ja tuotekehitys

Materiaalilaitoksen tehtävät kattavat sotamateriaalin koko elinjakson:

- hankintavalmiuksien luomisen
- materiaalin hankinnan, varastoinnin ja jakamisen
- materiaalin kunnossapidon ja modernisoinnin
- materiaalin hävittämisen ja
- sotavarustuksen kehityksen seurannan.

Tutkimustoiminnan tarkoituksena on tuottaa tarvittava tietämys sotamateriaalin elinjakson hoidolle alkaen hankinnasta ja päättyen sodan ajan käyttöön tai materiaalin käytöstä poistamiseen ja hävittämiseen. Tutkimus voi luonteeltaan olla esim. teknologiaselvitys, järjestelmätesti tai materiaaliprosessin tai työtapojen kehitystyö. Kyseessä ei siis välttämättä ole ns. akateeminen tutkimustoiminta, vaikka työtavat ovatkin hyvin samankaltaiset. Materiaalilaitoksen tutkimuksen tyypillinen aikajänne on 1–2 vuotta. Tutkimusten pääasiallinen toimittaja on Puolustusvoimien Teknillinen Tutkimuslaitos, joka asiantuntemuksensa mukaan joko tekee tutkimuksen tai tilaa sen sopivaksi tietämältään tutkimuslaitokselta.

Teknologiavastuiden perusteella Materiaalilaitos saattaa itsekin tehdä tutkimusta. Tärkein tällainen alue on ballistiikka, jonka alalla tehdään merkittävää yhteistyötä myös Teknillisen korkeakoulun aerodynamiikan laboratorion kanssa.

Kunnossapidon ja logistiikan tutkimuksessa Materiaalilaitos on tehnyt yhteistyötä teknillisten yliopistojen kanssa. Mikäli työ on voitu teettää opinnäyte- tai harjoitustyönä, on yhteistyö yleensä ollut varsin vaivatonta. Varsinaista ostotutkimusta on haitannut se, ettei Materiaalilaitos ole suunnitellut omaa rahoitusta tutkimukseen, vaan rahoitus on järjestetty Pääesikunnan maa-voimaosaston kautta. Tämä on aiheuttanut lisätyötä ja siten viiveitä.

Tuotekehityksessä päävastuu on yleensä teollisuudella liittyen aina johonkin hankkeeseen, ja tuotekehitys saa rahoituksensa tätä kautta. Pienimuotoista tuotekehitystä ja prototypointia tms. on tehty mm. Tampereen Teknillisen Yliopiston ja VTT:n kanssa. Tällainen toiminta

voidaan usein rahoittaa toimintamenovaroista. Hankintavalmiuden luomisen tutkimus- ja selvitystyö mahdollisine prototyyppiteineen rahoitetaan yleensä Pääesikunnan maavoimaosaston hankevaroista.

Ulkopuolisella rahoituksella Materiaalilaitoksessa on toteutettavana Keuruun Pioneerivarikon ESD-selvitys, jonka tekee VTT ja rahoittaa valtiovarainministeriö. Sotavarustuksen kenttätestaus toteutetaan yleensä aselajikoulujen tuella, ja kokemukset ovat pääsääntöisesti hyviä. Rahoitus on yleensä tullut hankintamäärärahoista.

Kaiken kaikkiaan Materiaalilaitoksen tutkimustoiminta pystyy reagoimaan lähes kaikkiin tutkimustarpeisiin. Keskeinen hankaluus on yleensä ollut keskisuurten (30 000–200 000 €) tutkimusten rahoittamisessa. Näihin hankkeisiin ei yleensä ole osoittanut toimintameno- tai muuta määrärahaa muiden, laajempien tutkimusten vuoksi.

Käytöstä poistettavan materiaalin jälkikäsittely

Puolustusministeriön mukaan käytöstä poistettua materiaalin jälkikäsittely voidaan aloittaa materiaalin hylkäyspäätöksen jälkeen. Jälkikäsittelyssä materiaali kierrätetään, myydään tai hävitetään. Jälkikäsittely tehdään järjestelmävastuutarikolla, muulla varikolla tai teollisuudessa. Hylätyn materiaalin jälkikäsittely pyritään toteuttamaan puolustusvoimille kokonaisedullisimmalla tavalla.

Sotilaalliseen käyttöön tarkoitetun materiaalin hävittämisessä on kuitenkin aina muistettava materiaalin erityisluonne: materiaali voi olla vaarallista tai sisältää informaatiota, jota ei voida luovuttaa ulkopuolisille tahoille. Samoin materiaalin jälkikäsittelyssä on otettava huomioon materiaalissa mahdollisesti oleva ongelmajäte. Järjestelmien purkaminen ja ongelmajätteen erottelu vaativat suhteellisen paljon työtä. Ongelmajäte toimitetaan hävitettäväksi Ongelmajätteen käsittelylaitokseen Riihimäelle. Säteilähteiden hävittämiseen on lisäksi oma menetelmänsä.

Hankintasopimuksiin on yleensä kirjattu ns. loppukäyttäjäklausuuli, jonka mukaan puolustusvoimat ei saa luovuttaa materiaalia kolmannelle osapuolelle ilman myyjän lupaa. Erityisesti tämä vaikuttaa Neuvostoliitosta/Venäjältä ja Yhdysvalloista hankittuun materiaalin jälkikäsittelyyn.

Hylätyt aseet myydään joko kokonaisena tai romuna. Romuksi myynnissä käytetään hyväksi

puitesopimuksia. Kokonaisia aseita myydään pieniä määriä keräilijöille tai ulkomaille. Ulkomaille myynnissä on koettu hankalaksi pitkät kaupantekoaajat vientilupien sekä paikallisten viranomaistoimintojen vuoksi. Aseet ja aseiden osat vaativat erityisvalvontaa, joka aiheuttaa varastoinnille kustannuksia. Romuksi myydessä aseet on paloiteltava tai murskattava valvotuissa oloissa. Pienaseet voidaan viedä sulatettavaksi kokonaisina.

Hylätyt ajoneuvot myydään pääsääntöisesti Kuljetusvarikon huutokaupassa. Vuonna 2003 järjestettiin kaksi huutokauppaa, joiden bruttuotto oli n. 815 000 €. Vuosina 2004–05 järjestetään kumpaisenakin kaksi huutokauppaa. Arvioitu myyntitulo on 500 000–1 000 000 € vuodessa riippuen myytävän materiaalin määrästä ja kunnosta.

Viesti- ja sähköteknisen alan materiaali myydään kokonaisena tai murskataan ja myydään romuna. Korkeaa teknologiaa sisältävissä järjestelmissä kiinnitetään erityistä huomiota materiaalin sisältämän informaation, esim. piirikorttien, tietoturvan kannalta aukottomaan hävittämismenettelyyn.

Räjähteet sekä niiden hävittäminen vaativat aina erityistoimia ja muodostavat merkittävimmän osan puolustusvoimien hävittämistoiminnasta. Seuraavassa käsitellään yksityiskohtaisesti räjähteiden hävittämistä.

Nykyisin käytetyt räjähteiden hävittämisyjärjestelmät perustuvat teollisiin hävittämismenettelyihin ja materiaalin mahdollisimman suureen kierrätysprosenttiin. Suomessa räjähteistä kolmannes hävitetään teollisesti ja kaksi kolmanesta massaräjäytyksillä tai avopoltolla (OD = open detonation, OB = open burning). Kokonaismääränä tämä tarkoittaa vuodessa n. 1 000 tn:n teollista tai osittain teollista purkamista tai polttoa sekä n. 2 000 tn:n hävittämistä massaräjäytyksellä tai avopolttamalla. Hävittämistavan valinta perustuu materiaalin laatuun sekä soveltuvuuteen käytössä oleville menetelmille.

Suomessa on kyky tyhjentää teollisesti TNT-täytteisiä kranaatteja. Menetelmä on kannattavinta suurikaliiperisilla kranaateilla. Ähtärin Asevarikossa kyetään irtivetämään, purkamaan ja polttamaan polttorummussa erilaisia räjähteitä sekä niiden osia. Ongelmana on, ettei seosräjähdysaineita sisältäviä kranaatteja pystytä käsittelemään.

Ruudin hävittämiseksi ei kotimaassa ole muuta menetelmää kuin avopoltto. Ruutia pol-

tetaan vuosittain 200–300 tn. Merkittävä osa räjäyttämällä hävittämistä toteutetaan kerran vuodessa Hukkakeron räjäytysalueella. Menetelmässä rakennetaan käsityönä panos, joka lisäräjähdysaineineen voi olla enintään 30 räjähdysainetonnia kerralla.

Teollisilla menetelmillä hävitettäessä päästään materiaalista riippuen 50–80 %:n kierrätykseen. Tyhjennetyistä kranaateista kierrätetään lähes kaikki komponentit. Irtivedettyjen ja purettujen laukausten kierrätysmäärä jää olennaisesti edellä mainittua pienemmäksi. Kierrätettävä metalli on eroteltua ja puhdasta. Sen myynnistä saatava hinta riippuu raaka-aineen maailmanmarkkinahinnasta.

Massaräjäytyksissä hävitetystä metallista kerätään n. 15 % hävitetystä bruttomäärästä. Kerätty metalli on sekaromua, joten siitä saadaan vähimmäishinta. Tuotto on ollut joka toinen vuosi kerättyä vain n. 10 000 €.

Hävittämismenetelmä vaikuttaa merkittävästi hävittämiskustannuksiin. Massaräjäyttämällä tai polttamalla hävittämisen hinta on n. 0,5 €/kg. Purettaessa, tyhjennettäessä ja teollisesti poltettaessa hävittämisen hinta on 1–2 €/kg. Maailmalla käytettävät teolliset menetelmät maksavat alustavien tarjousten perusteella 3–6 €/kg. Ongelmajätteitä sisältävät tuotteet ovat vielä tätäkin kalliimpia käsitellä.

Suurimpana ongelmana Suomessa on räjähteiden hävittämisketjun katkonaisuus. Osaa räjähteistä ei kyetä käsittelemään menetelmien puuttumisen takia. Materiaaleja kyetään poikkeus-luvun kuljettamaan kansallisesti ilman merkittäviä ongelmia.

Yksi mahdollisuus räjähteiden hävittämisessä on hyödyntää kansainvälistä organisaatiota (NAMSAN), jolta voitaisiin ostaa osa hävittämispalveluja. Keskittäminen on NAMSAN ilmoituksensa mukaan 30–70 % halvempaa kuin oman palvelun järjestäminen. Kansainvälisten kuljetusten ongelma on materiaalien kuljetusluokitusten puuttuminen. Kansallinen tulkinta räjähteiden tiekuljetusmääräyksistä on tiukka, minkä vuoksi rajat ylittävät räjähteet, vanhatkin, joudutaan luokittamaan ja merkitsemään uudelleen.

Materiaalilaitoksen mukaan hävittämismenetelmiin on kannattavaa investoida järkevässä suhteessa toiminnan tarpeeseen nähden. Investoinneilla kyetään ylläpitämään kansallista kykyä hävittää räjähteitä. Kaikkea ei kannata eikä voi viedä ulkomaille hävitettäväksi. Samalla hintataso pysyy mahdollisimman edullisena. Investoinnit eivät poista mahdollisuutta tulevaisuuden kumppanuuteen teollisuuden kanssa. Materiaalilaitos on ilmoittanut selvittävänsä hävittämisen nykytilan ja tekevänsä arvion tulevaisuuden järjestelyistä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Puolustusvoimien toimintojen ja yksiköiden muutokset ja myös lakkauttamiset kuuluvat yhtenä osana kehittyvään organisaatioon, ja niillä tähdätään tehokkuuden ja tuottavuuden parane-miseen. Eduskunta on useasti edellyttänyt puolustusvoimien toimintojen rationalisointia, jotta saavutetaan todellista säästöä valtiontaloudessa (esim. PuVL 3/1995 vp, PuVL 2/1996 vp). Vuonna 1993 perustettu Puolustusvoimien Materiaalilaitos aloitti jo ensimmäisenä toimintavuotenaan toimintansa rationa-lisoinnin ja henkilöstönsä supistamisen. Viiden ensimmäisen toimintavuotensa aikana Materiaalilaitoksen henkilöstö supistui tuntuvasti. Valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puo-lustuspoliittisen selonteon perusteella viisi varikkoa lakkautet-tiin ja osa toiminnoista ulkoistettiin tai siirrettiin muille varikoille. Kahden uuden varikon liittämisen jälkeen Materiaalilaitokseen kuuluu 15 varikkoa ja laitosta eri puolilla Suomea. Materiaali-laitos 2008 -projekti supistaneen varikkojen määrää entises-

tään, jolloin henkilöstöä voidaan kohdentaa uusiin tehtäviin puolustusvoimissa.

Valtiontilintarkastajat pitävät perusteltuna ja tärkeänä lai-toksen vireillä olevaa organisaatiouudistusta, jolla määritetään pitkälti laitoksen toimintamahdollisuudet vuosiksi eteenpäin. Organisaatiouudistuksessa on huolehdittava monialaisen laitoksen toimintatapojen yhtenäistämisestä, jotta laitos kyke-nee palvelemaan pääasiakkaitaan, joukko-osastoja, joustavas-ti ja kustannustehokkaasti. Uudistuksen tulee perustua riittä-vään kokonaistarkasteluun ja yksityiskohtaiseen kustannusten analysointiin. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että uudistuksessa huolehditaan henkilöstön asemasta.

Puolustusmateriaalihankkeiden hankintaprosessi on sel-keä ja hyvin ohjeistettu, mutta sitä ei Materiaalilaitoksen mu-kaan noudateta käytännön työssä. Hankeohjausmallia ja prosessikuria ei ole noudatettu suurella osalla annettuja toimeksiantoja, ja hankintatehtävät on annettu puutteellisiin perustein. Lisäksi kattavat hankesuunnitelmat puuttuvat tai niitä ei ole annettu hankintaorganisaation käyttöön. Materiaali-

hankkeiden etenemistä ja määrärahojen käyttöä ovat vaikeuttaneet monet edellä kuvatut asiat. Esimerkkeinä on mainittu Pääesikunnan henkilöstön suuri vaihtuvuus, mistä on seurannut, että hankintatoimen käytännön asiantuntemus on ollut puutteellista ja linjaukset ovat saattaneet muuttua kesken hankintaprosessin. Valtiontilintarkastajat edellyttävät materiaalihankkeiden osalta nykyistä tehokkaampaa ja selkeämpää tavoitteenasettelua, projektien toteutumisen seurantaa ja aiemmin myönnettyjen tilausvaltuusmäärärahojen nykyistä suunnitelmallisempaa käyttöä. Materiaalihankkeiden laajuuden takia niiden koordinointi on tärkeää myös päällekkäisen työn välttämiseksi.

Merkittävimmän osan puolustusvoimien materiaalin hävittämistoiminnasta muodostaa räjähteiden jälkikäsitely ja hävit-

täminen. Räjähteiden purkaminen ja hävittäminen vaatii erityistoimia ja on aina tehtävä valvotusti ammattitaitoisen henkilöstön toteuttamana. Suurimpana ongelmana on räjähteiden hävittämisketjun katkonaisuus. Osaa räjähteistä ei kyetä käsittelemään menetelmien puuttumisen takia, mikä takia ne viedään kotimaisen tai kansainvälisen yrityksen hävitettäväksi. Valtiontilintarkastajat korostavat, että Materiaalilaitoksen varikkotoimintaa kehitettäessä tulee kiinnittää riittävää huomiota räjähteiden tarkoituksenmukaisen hävitystoiminnan kehittämiseen ja kustannustehokkuuteen. Räjähteiden hävittämisessä tulee myös selvittää sekä kotimaisten että kansainvälisten organisaatioiden ja toimijoiden hävittämispalvelujen tarjonnan käyttökelpoisuus ja kustannukset.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät valtiovarainministeriöltä selvityksen verohallinnon toiminnan kehittämisestä ja kansainvälisestä verokilpailusta.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin valtiovarainministeriöön 24.3.2004. Käynnillä kuultiin valtiovarainministeri Antti Kalliomäen ja ministeri Ulla-Maj Wideroosin ohella ministeriön virkakuntaa talous- ja rahaliitto Emun tuomista eduista ja haitoista maamme taloudelle, keskushallinnon uudistamisesta ja alueellistamisesta sekä valtiovarain controller-toiminnon käynnistämisestä.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on vastannut tarkastusneuvos Kari Kauppinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 9.6.2004.

Verohallinnon toiminnan kehittäminen

Valtiontilintarkastajat arvioivat seuraavassa verohallinnon toiminnan kehittämistä lähinnä henkilöverotuksen ja yritysverotuksen yhdenmukaisuuden ja oikeellisuuden lisäämiseen liittyvien toimien osalta. Tavoitteena on ollut selvittää, toimitetaanko verotus maan eri puolilla samalla tavalla eli miten verotuksen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus varmistetaan valtakunnallisesti yhtenäisillä menettelyillä ja ohjeistuksella sekä verohallinnon organisaatiota kehittämällä. Lisäksi tarkastellaan verotusprosessien automatisointia, työmenetelmien parantamista ja sähköisten palvelujen kehittämistä sekä tarvittavia lainsäädännöllisiä muutostarpeita. Lopuksi käsitellään verohallinnon toimia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa ja siinä saavutettuja tuloksia.

Kertomusosuutta valmisteltaessa näistä asioista pyydettiin selvitys valtionvarainministeriön ohella 6 verovirastolta, Konserniverokeskukselta, Verovirkailijain liitolta, Veronmaksajain Keskusliitolta, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitolta (TT), Suomen Ammattijärjestöjen Keskusliitolta (SAK), Suomen Yrittäjiltä ja Keskuskauppakamarilta.

Verohallinnon strategia

Verohallinnon toimintastrategia päivitettiin vuosien 2002 ja 2003 aikana vastaamaan uusia toimintatavoitteita. Tähän strategiatyöhön osallistui koko verohallinnon johtoryhmä eli pääjohtaja esikuntineen sekä Verohallituksen tulosityksikköjen ja verovirastojen johtajat. Strategia vahvistettiin 3.6.2003. Kesän ja syksyn 2003 aikana järjestettiin verovirastoissa henkilöstölle strategiatilaisuuksia, joissa strategian sisältöä esittelivät alueveroviraston oman johdon lisäksi pääjohtaja ja Verohallituksen johtoryhmän edustajat. Syksyn 2003 ja kevään 2004 aikana strategiatyötä on jatkettu mm. laatimalla strategian jatkosuunnitelmia verohallinnon toimintojen järjestämiseksi, verohallinnon henkilöstösuunnitelmaksi ja verohallinnon IT-tuotannon tavoitetilaksi.

Uudessakin strategiassa verohallinnon toiminta-ajatus, arvot ja perustehtävät ovat muuttumattomat. Strategiassa on pyritty aktiivisesti esittämään toiminnan uusia painotuksia ja tulevia toimintatapamuutoksia, joita mm. tietotekniikan kehittyminen mahdollistaa. Strategiassa korostuu valtionhallinnon toiminnan tehostamisen ja tuloksellisuuden vaatimus. Lisäksi uudessa strategiassa on erityistä painoarvoa asetettu henkilöstöasioille. Varsinainen strategiateksti on jäsennelty Balanced Score Card -mallin mukaisiin näkökulmiin, jotka verohallinnossa ovat asiakkaat, toimintaprosessit, henkilöstö ja talous.

Verohallinnon asiakkaita ovat veronsaajat, veronmaksajat ja tietopalveluasiukkaat. Veronsaaja-asiakkaan osalta korostuvat verotuksen toimittaminen ja verotulojen tilittäminen oikea-aikaisesti, oikean määräisenä ja kustannustehokkaasti. Veronmaksaja-asiakkaille on tärkeää verotuksen oikeellisuus ja yhdenmukaisuus sekä asiointitarpeiden vähentäminen.

Strategiatyön mukaisessa tavoitetilassa verotusprosessit jakaantuvat kahteen pääryhmään: automatisoituun massaverotusprosessiin sekä tapauskohtaiseen palveluun ja valvontaan. Automatisoidussa prosessissa hoidetaan keskitetty tietojen vastaanotto, veron laskenta, verotilin ylläpito, laskutus, automatisoitu perintä ja ai-
neiston lähettäminen asiakkaille heidän halua-

massaan muodossa. Prosessiin on integroitu myös automaattisia valvonnallisia tarkistuksia sekä automatisoidut palvelut.

Henkilöstösuudessa korostetaan mm. sitä, että verohallinnon henkilöstö muodostuu korkean ammattitaidon omaavista asiantuntijoista. Henkilöstön määrä vähenee toimintojen kehityksessä. Kymmenessä vuodessa on tarkoitus vähentää henkilöstöä yli 6 000:sta n. 5 000:een. Verohallinnon henkilöstöpolitiikan haasteena on eläkkeelle siirtyminen, joka kiihtyy suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän. Verohallinnon automaatioasteen noustessa voidaan henkilöstömäärää alentaa eläkkeelle siirtymisen ja muun luonnollisen poistuman rajoissa.

Verohallinnon toimintaympäristö muuttuu yhteiskunnallisten muutosten seurauksena. Yleistä taloudellista kehitystä sävyttää epävarmuus, mikä vaikuttaa myös valtiontalouden näkymiin. Verohallituksen mukaan verohallinnon tuottavuutta ja taloudellisuutta on parannettava, jotta verotustyöstä aiheutuvat menot voidaan sopeuttaa kiristyyhin rahoitusmahdollisuuksiin. Erityinen haaste lähivuosina on varmistaa laajoille uudistamishankkeille tarvittava rahoitus.

Verohallinto ja sen yksiköiden toimivalta

Verohallinto muodostuu Verohallituksesta ja yhdeksästä verovirastosta. Valtioneuvosto määrittää verovirastojen toimialueet. Kahdeksan veroviraston toimialue (Uudenmaan, Lounais-Suomen, Sisä-Suomen, Kaakkois-Suomen, Savo-Karjalan, Länsi-Suomen, Oulun ja Kainuun sekä Lapin verovirastot) muodostuu maanteellisesti määritellystä osasta maata (yksi tai useampi maakunta) ja yhden veroviraston (Konserniverokeskuksen) toimialueena on koko maa. Konserniverokeskuksessa hoidetaan maan suurimpien yhtiöiden verotustehtävät yhtiön kotipaikasta riippumatta.

Verotuksessa toimivaltainen viranomais on se verovirasto, jonka alueella vero- tai maksuvelvollisen kotikunta sijaitsee. Toimivaltaisesta verovirastosta on säädetty laissa. Verotustehtäviä ei voi siirtää toiseen verovirastoon, ellei lainsäädäntö tätä salli. Sen sijaan verotukseen liittyviä palvelu- ja ohjaustehtäviä sekä automatisoituja tehtäviä voidaan järjestää aluejaosta riippumatta.

Väestön keskittyminen kasvukeskuksiin on aiheuttanut työmäärän ja voimavarojen epätasapainoa verohallinnon alueyksiköiden välillä.

Joissakin verovirastoissa on pulaa henkilöstöstä ja muista resursseista, joissakin taas ylijäämää.

Väestömäärä kasvoi Uudenmaan veroviraston toimialueella (Uusimaa ja Itä-Uusimaa) 1990-luvulla n. 147 000 asukkaalla. Vuosina 2000–10 kasvun arvioidaan olevan n. 125 000 asukasta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että pääkaupunkiseudulla henkilöiden tulonmuodostus perustuu useammin kuin muualla myös muuhun kuin palkkatuloon, eläkkeeseen tai sosiaalietuuteen, väestön keskittymisen vaikutus työmäärän kasvuun on merkittävä.

Väestön vähenemisen myötä on erityisesti Savo-Karjalan, Kaakkois-Suomen ja Lapin, mutta osittain myös Länsi-Suomen sekä Oulun ja Kainuun verovirastoissa muodostunut tai muodostumassa resurssiylijäämää.

Verotustehtävät ovat 15 viime vuoden aikana muuttuneet luonteeltaan merkittävästi. Tietotekniikan lisääntynyt käyttö ja sen mahdollistama verotusprosessien kehittäminen ovat johtaneet siihen, että merkittävä osa verotustyöstä tapahtuu koneellisesti ilman, että verovirastot varsinaisesti osallistuvat verotuspäätösten tuottamiseen. Esimerkiksi veroehdotusmenettelyssä 50–60 % n. 3 miljoonasta verotuspäätöksestä tehdään lähes täysin koneellisesti. Verotuksen oikeellisuudesta vastaa kuitenkin aina ao. verovirasto ja viraston työjärjestyksen perusteella asianomainen verotoimisto.

Töiden uudelleenjärjestelyt

Valtakunnallisia voimavaroja voidaan tasata kahdella tavalla: kohdentamalla voimavaroja uudelleen tai siirtämällä töitä. Verohallinnossa on noudatettu periaatetta, jonka mukaan henkilöstöä ei irtisanota tai pakkosiirretä tuotannollis-taloudellisten syiden vuoksi. Tämä periaate rajoittaa voimavarojen uudelleenkohdentamista, minkä vuoksi verohallinnossa on myös siirretty töitä Uudeltamaalta (Uudenmaan verovirastosta ja Verohallituksesta) muihin verovirastoihin (lähinnä Kaakkois-Suomen, Savo-Karjalan, Länsi-Suomen sekä Oulun ja Kainuun verovirastoihin) sellaisissa tapauksissa, missä toimivaltasäännökset eivät ole siirtoa estäneet. Vuonna 2003 tehtäviä siirrettiin Uudeltamaalta yhteensä 73 henkilötyövuoden edestä.

Pysyvämpää palvelutehtävien uudelleenjärjestelymallia edustavat v. 2004 toimintansa aloittavat sähköiset yhteyskeskukset. Yhteyskeskusvirastot (Kaakkois-Suomi, Savo-Karjala ja Länsi-Suomi) ottavat vuoden 2004 aikana vaiheit-

tain hoidettavikseen Uudenmaan ja Sisä-Suomen palvelunumeropuhelut ja Internet-vastauspalvelutehtävät. Täydessä laajuudessaan yhteyskeskukset toimivat v. 2006, jolloin ne huolehtivat kaikista verohallinnon palvelunumeropuheluista ja Internet-vastauspalvelutehtävistä.

Verohallituksen mielestä toimivaltasäännöksiä olisi tarkoituksenmukaista kehittää siten, että nykyisen kaksiportaisen organisaation (Verohallitus ja verovirastot) sijasta olisi Verohallinto-niminen viranomainen, joka olisi verotuksessa toimivaltainen viranomainen. Tämä mahdollistaisi tehtävien tarkoituksenmukaisen järjestämisen nykyistä järjestelmää paremmin. Strategian mukaisesti tavoitteena on korostaa asiakasnäkökulmaa myös toimintojen järjestämisessä niin keskus- kuin aluehallinnossakin. Uudenmaan veroviraston mukaan asiakasryhmittelyyn perustuvassa toimintatavassa ja automatisoidussa verotusprosessissa yksiportainen organisaatio on tarkoituksenmukainen toimintatapa, jos alueellinen toimivuus taataan riittävällä toimipisteverkostolla. Kokonaisuuden hallinnan ja verotuksen yhtenäisyyden kannalta asioiden keskitetty johto on järkevää. Keskitettäessä tulee kuitenkin turvata paikallinen asiakaspalvelu. Tähän antaa kehittynyt tietotekniikka mahdollisuudet. Ruotsissa siirryttiin 1.1.2004 alkaen yksiportaiseen verohallintoon (Skatteverket).

Verohallituksen mukaan verotusprosessien kehittymisen ja sähköisen tiedonvälityksen lisääntymisen myötä on ilmennyt tarvetta vastuuttaa verotuksen automatisoidut tehtävät uudella tavalla. Verohallinnon tavoitteena onkin se, että automatisoiduista toiminnoista vastaisi yksi taho. Töiden uudelleenjärjestelyissä haetaan jatkossa pysyvämpiä ratkaisuja sähköisten yhteyskeskusten tapaan.

Henkilöverotuksen yhdenmukaistaminen

Tällä hetkellä henkilöverotuksessa on käytössä kaksi rinnakkaista menettelyä: veroilmoitus- ja veroehdotusmenettely. Verohallituksen mukaan veroehdotusmenettely on ollut huomattava edistysaskel veroilmoitusmenettelyyn verrattuna. Veroehdotuksella verottaja esittää asiakkaalle jo hallussaan olevat, asiakasta koskevat tiedot. Asiakas tarkistaa ja hyväksyy ne sekä täydentää ehdotuksesta puuttuvat tiedot. Veroehdotusmenettely on todettu vähentäneen asiakkaan virheellisesti ilmoittamia tietoja. Veroehdotuksen piirissä on n. 3 miljoonaa verovelvollista ja

veroilmoituksen antaa n. 1,2 miljoonaa verovelvollista.

Verohallituksen mukaan nykyinen kahden rinnakkaisen menettelyn tilanne on kuitenkin hankala. Asiakkaiden on vaikea hahmottaa veroilmoitus- ja veroehdotusmenettelyjen kokonaisuutta, eli millä perusteella asiakkaat jaetaan em. menettelyjen kesken ja miksi verohallinnon sivullisilta tiedonantovelvollisilta saamia tietoja käytetään eri tavoin riippuen siitä, kummasta menettelystä on kyse. Veroehdotus on kuitenkin parantanut verotuksen pohjana olevien tietojen kattavuutta ja oikeellisuutta.

Myös Uudenmaan veroviraston mielestä veroehdotusmenettely on osoittautunut niin veronmaksaja-asiakkaiden, veronsaaja-asiakkaiden kuin verohallinnonkin kannalta onnistuneeksi. Asiakastytyväisyys on korkea, veroehdotusmenettely on ehkäissyt osaltaan hallinnollisten kustannusten kasvua ja sen avulla on henkilöverotusta hoitavan henkilöstön määrää kyetty jossain määrin vähentämään. Menettely on myös mahdollistanut verotuksen toimittamisen aiempaa yhdenmukaisemmin.

Veroehdotusmenettelyn käyttöönottovaiheessa epäiltiin menettelyn mahdollisesti alentavan verotuloja. Uudenmaan veroviraston mukaan nämä epäilyt eivät ole toteutuneet. Sen mukaan verovalvonta on henkilöverotuksessa itse asiassa tehostunut. Veroehdotusmenettelyyn olennaisesti liittyvän sivullisen tiedonantovelvollisuuden vaiheittaisen lisäämisen myötä veropohjan pitävyys on parantunut, koska verotuksen perusteeksi saadaan tiedot aiempaa laadukkaampina, täydellisempinä ja systemaattisemmin. Esimerkki henkilöverotusta koskevan valvonnan tehostumisesta on arvopapereiden luovutuksiin liittyvä sivullisen tiedonantovelvollisuus ja näiden tietojen koneellinen seulonta ja valikointi.

Osa veronmaksaja-asiakkaista suhtautuu veroehdotusmenettelyyn ikään kuin jo toimitettuun verotukseen. Menettely on kieltämättä johtanut siihen, että verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden sisältö on joidenkin kansalaisten mielessä hämärtynyt. Kaikki eivät miellä sitä, että veroehdotuksessa olevat tiedot on tarkistettava ja korjattava tai täydennettävä. Uudenmaan veroviraston mukaan tämä on aiheuttanut joissain tapauksissa veronmaksajille myös oikeudenmenetyksiä, kun he eivät ole ymmärtäneet vaatia lakiin perustuvia vähennyksiä (mm. asunnon ja työpaikan välisistä matkoista). Toisaalta

on ilmennyt, että esim. luovutusvoittoja ei ole mielletty ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluviksi, koska veroviranomaisella on jo tieto luovutuksesta. Tältä osin kyse on siitä, että järjestelmän toimintaperiaatteet on ymmärretty virheellisesti. Asiantilaan voidaan vaikuttaa lähinnä ohjauksellisin keinoin. Aineellisten, erityisesti verovähennyksiä koskevien säännösten (matkakulut, tulonhankkimiskulut) johdosta ehdotuksia palautuu runsaasti. Uusia verolippuja joudutaan tulostamaan runsaasti (esim. Sisä-Suomen veroviraston alueella n. 41,9 %). Tästä aiheutuu paljon työtä ja kustannuksia.

Henkilöverotuksen kehittämisen tavoitteena on siirtyä kahdesta rinnakkaisesta verotusmenettelystä yhteen lähettämällä esitetyt veroilmoitus kaikille luonnollisille henkilöille v. 2006 verovuodelta 2005. Verohallituksen mukaan verotuksessa voidaan tällöin hyödyntää sekä sivullisten tiedonantovelvollisten toimittamia tietoja että verohallinnon omia tietoja nykyistä paremmin. Verotus toimitetaan pääosin koneellisesti, ja vain asiakkaiden ilmoittamat muutokset esitetytyn ilmoituksen tai muuten erityistä tarkastelua vaativat tapaukset käsitellään tapauskohtaisesti.

Veronmaksajain Keskusliitto on jo vuosien ajan esittänyt siirtymistä esitetytyn veroilmoituksiin. Esitetytyn veroilmoituksen tietosisältö voisi olla nykyistä veroehdotusta informatiivisempi. Esimerkiksi työmatkakuluista siinä voisi olla maininta viimeksi toimitetussa verotuksessa hyväksytyistä työmatkakuluista, jos työnantaja- ja osoitetiedot ovat entisellään. Luovutusvoitoista lomakkeella voisi olla tieto verovuoden myynneistä ja kehoitus selvittää myydyin varallisuuden hankinta-aika ja hankintahinta. Jotta verovelvollinen kokisi tulleen vastuulliseksi esitetyistäkin tiedoista, tulisi kaikkien allekirjoittaa lomake ja palauttaa se verohallinnolle. Jäännösverojen maksulaput tulisi lähettää verovelvollisille erikseen veroilmoitusten käsittelyn jälkeen.

Toteutettuja ja suunniteltuja uudistuksia

Verohallitus asetti v. 2001 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella henkilöverotuksen valtakunnalliset työmenettelyohjeet. Ohjeet on annettu verovuosille 2002 ja 2003, ja niillä yhtenäistettiin verotoimistojen toimintatapoja verotuksen eri vaiheissa. Yhdenmukaisuutta on pyritty lisäämään myös kehittämällä verotusta siten, että osa aiemmin verovalmistelijan teke-

mästä tietojen vertailusta tapahtuu jatkossa koneellisesti.

Toimintatapojen yhtenäistymistä ja verotuksen yhdenmukaisuutta on seurattu kahdella tavalla. Ensinnäkin kaikilta verotoimistoilta on kerätty palautetta työmenettelyohjeista ja niiden noudattamisesta. Toiseksi on selvitetty tehtyjä verotustoimenpiteitä ja tutkittu, ovatko ne työmenettelyohjeiden mukaisia. Verotuksen oikeellisuutta on pyritty varmistamaan verotuksen eri vaiheissa tehdyillä ns. laadunvarmistuslistauksilla. Verotuksen epätodennäköiset lopputulokset tai ristiriitaisuudet paljastavat monenlaisia mahdollisia virheitä tallennusvirheistä puutteellisesti suoritettuun tutkintaan.

Verohallitus teetti v. 2002 verohallinnon sisäisen tutkimuksen, jolla selvitettiin sen tarjoamien palvelujen laatua ja riittävyyttä. Verovirastot antoivat palveluille yleisarvosanan 7,5. Saadun palautteen mukaan eniten kehitettävää oli ohjeiden ymmärrettävyydessä, selkeydessä ja löydettävyydessä. Tutkimustulos osoitti, että verohallinnon sisäisessä viestinnässä tärkein kanava on sisäinen tietoverkko, jonka kehittämiseksi käynnistettiin projekti v. 2002. Uudistuksen keskeisiä periaatteita ovat rakenteen selkeys, helpokäyttöisyys ja kehittyneet hakupalvelut.

Vuonna 2003 toteutettiin ns. verotusmenettelytyöryhmän ehdotuksesta n. 100 000 asiakkaan osalta ns. verotuskokeilu. Kokeilussa muokattiin verotusprosessia siten, että tiedot viedään ensin yhtenä työvaiheena tietokantaan ja vasta sen jälkeen kaikki asiakkaan tiedot tutkitaan kerralla. Kokeilulla haluttiin kerätä tietoa asiakkaiden ilmoittamista tiedoista ja niiden oikeellisuudesta, tiedostaa menettelyn ongelmakohdat toimistojen työn kannalta, yhtenäistää verotoimistojen erilaisia verotusprosesseja samalla tutustuttaen toimistoja tulevaan työtapaan. Tulosten perusteella siirryttiin verovuodelta 2003 toimitettavassa verotuksessa kokeilunmukaiseen menettelyyn valtakunnallisesti.

Työryhmä on selvittänyt myös henkilöverotuksen asiakasryhmittelyä. Asiakasryhmät (ns. valmisteluryhmät) on ehdotettu muodostettavaksi koneellisesti määriteltujen kriteerien perusteella. Tällöin niitä on kaikissa verotoimistoissa sama määrä ja ne ovat sisällöltään identtiset. Ensimmäiset koneellisesti muodostetut yhtenäiset valmisteluryhmät toteutettiin verovuodelle 2003, ja työtä jatketaan verovuodelle 2004. Koneellista verotusta ja tietoverailua kehitetään edelleen verovuodelle 2004. Osana tätä selvite-

tään asiakkaiden ennakkoiperintää varten antamien tietojen parempaa hyödyntämistä veroehdotuksella.

Verohallinnon strategiassa korostetaan automatisoidun ja tapauskohtaisen toimintaprosessin eriyttämistä. Asiakkaat ja sidosryhmät toimittavat verotuksen perusteeksi tarvittavat tiedot jatkossa yhä useammin automaattisia menettelyjä, kuten verkkopalveluja ja muita sähköisen tiedonsiirron menettelyjä käyttäen. Nämä tai muilla tavoin toimitetut tiedot käsitellään automatisoidusti, reaaliaikaisesti ja valtakunnallisesti keskitettynä. Tavoitteena on, että tulevaisuudessa esim. henkilöasiakkaiden verotuksista 70–80 % käsiteltäisiin yksinomaan automatisoidussa menettelyssä sivullisilta saatuja tietoja hyväksi käyttäen. Näin henkilöverotuksen verotusprosessista poimittuu tapauskohtaiseen valvontaan vain 20–30 % tapauksista. Tapauskohtaisen käsittelyn laajuus on suoraan riippuvainen siitä, miten paljon verotuksessa on esim. harkinnanvaraisia vähennyksiä.

Sisä-Suomen veroviraston mukaan verohallinnon suunnittelema henkilöverotusprosessin käyttöönotto parantaa merkittävästi verovalmistelun laatua ja tehokkuutta. Uudistus edellyttää, että ns. sähköinen ilmoittaminen saadaan toimivaksi ja käytetyksi. Ellei näin käy, suunniteltujen tiukennettujen työaika- ja noudattamismääräysten toteutuminen ei liene mahdollista. Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä on tällä hetkellä vielä toivomisen varaa. Uudistuksen onnistuminen edellyttää myös verovalmistelutyössä tarvittavan ”sähköisen työpöydän” toteutumista. Tämä mahdollistaa asiakkaiden kaikkien vaikuttavien tietojen käsittelyn reaaliaikaisesti ja nopeasti. Tällä hetkellä hallinnon sähköisissä järjestelmissä olevat tiedot ovat suurelta osin hajallaan ja hankalasti käytettävissä. Osa tiedoista on tietojärjestelmissä, mutta ei käytettävissä. Vaikka atk-tekniikan kehitys on ollut nopeaa, tietojen hallinnan käyttäjäystävällisyyteen pitää veroviraston mukaan edelleen panostaa. Verohallituksen mukaan sähköinen ilmoittaminen ei ole ehdoton edellytys suunnitellun verotusprosessin toimivuudelle, mutta sähköinen ilmoittaminen helpottaa ja nopeuttaa prosessia ja mahdollistaa voimavarojen suuntaamisen harkintaa vaativien tapausten selvittelyyn.

Yritysverotus

Verohallitus teetti v. 2002 Tampereen yliopistolla yritysverotuksen yhdenmukaisuustutkimuk-

sen. Sen tavoitteena oli selvittää, toimitetaanko verotus riittävän yhdenmukaisella tavalla eri puolilla maata, asiakas- ja henkilöstömääriltään erikokoisissa ja yritysverotuksen toimittamisen kannalta eri tavoin organisoiduissa verohallinnon yksiköissä. Tutkimuksen kohteena olevia verovelvollisia ja näiden verotusta koskevia tietoja kerättiin verohallinnon tietokannasta. Tutkimuksessa voitiin käyttää n. 310 000 yrityksen verotustietoja. Lisäksi kerättiin sellaisten yritysten veroilmoituksia, joissa verotusta toimitettaessa oli poikettu yrityksen antamasta veroilmoituksesta. Tällaisia veroilmoituksia tutkittiin 1 700. Verohallinnon tietokannasta saatujen tietojen pohjalta verovelvollisia ryhmiteltiin yritysmuodon, liikevaihdon, iän ja toimialan mukaan. Verovelvollisten verotuksesta tietoja koottiin peitelystä osingosta ja veronkorotuksesta.

Tutkimuksessa tehdyt keskeiset havainnot olivat:

- Verotettavan tulon laskelmassa tehtyjen lisäysten esiintymistiheys liikkeen- ja ammatinharjoittajilla oli 13,7 %, elinkeinoyhtymillä 12,5 % ja osakeyhtiöiden verotuksessa 4,4 %.

- Kaikissa yritysmuodoissa tehtyjen verotettavan tulon lisäysten esiintymistiheys kasvoi liikevaihdon lisääntyessä.

- Verotettavan tulon lisäysten esiintymistiheys vaihteli verotoimistoittain. Liikkeen- ja ammatinharjoittajien verotuksessa esiintymistiheys oli 3,9–28,8 %, elinkeinoyhtymien verotuksessa 2,9–26,9 % ja osakeyhtiöiden verotuksessa 0,8–10,6 %.

Tutkimuksen mukaan nämä luvut viittaavat siihen, että verotus toimitetaan eri verotoimistoissa toisistaan poikkeavalla tavalla, eivätkä verotuksen toimenpiteet kohdistu yhdenmukaisesti. Verotoimistokohtaiset vaihtelut veronkorotuksen määrittämisessä olivat elinkeinoyhtymien ja osakeyhtiöiden verotuksessa huomattavan suuria. Myös veronkorotusten esiintymistiheyttä mittarina käyttäen yritysten tuloverotus oli eri yksiköissä epäyhtenäistä, vaikka veronkorotuksen määrittämisestä on jo vuosia ollut Verohallituksen yhtenäistämisohjeissa suhteellisen yksityiskohtaisia ohjeita. Peitellyn osingonjaon esiintymistiheys verotoimistoittain (0,0–7,1 %) viittaa niin ikään verotuksen epäyhtenäisyyteen. Verotuksen yhdenmukaisuus edellyttää, että kuuleminen, veroilmoituksesta poikkeamisesta ilmoittaminen ja päätösten perusteleminen tapahtuvat verohallinnon eri yksiköissä yhden-

mukaisella tavalla. Myös tältä osin verotoimiston käytännöt poikkesivat toisistaan.

Verohallituksen mukaan mainituilla mittareilla mitattuna näyttää siltä, että yritysten tuloverotus ei ole yhdenmukaista. Tähän vaikuttaa mm. toimintojen organisointi verohallinnossa. Lisäysten esiintymistiheydessä ei ollut yhtä suurta hajontaa niissä verovirastoissa, joissa toimivalta oli määritelty ainakin osittain asiakaskohteisesti yrityksen ominaispiirteiden eikä verolajin tai pelkän maantieteellisen sijainnin mukaan.

Sisä-Suomen veroviraston mukaan valtakunnallinen tutkimus toi esiin yritysverotuksen epäyhtenäisyyden. Koska Sisä-Suomen verovirastosta tutkimuksessa oli mukana vain muutama verotoimisto, verovirasto teki oman, kaikki alueensa verotoimistot kattavan vertailun vuosien 2000 ja 2001 verotuksista. Tulokset olivat pitkälti yhdenmukaiset valtakunnalliseen tutkimukseen nähden, minkä vuoksi yhtenäistämässä on parannettavaa. Aihepiiri oli erityisteenä viraston elinkeinoverotuksen toimistopäälliköiden neuvottelupäivillä syksyllä 2003.

Keskeisin keino parannusten saamiseksi on valtakunnallisen ohjauksen lisääminen. Verohallituksessa laadittavien yritysverotuksen verotusmenettelyohjeiden lisäksi Sisä-Suomen verovirasto pyrkii etsimään ja korjaamaan omia ongelmakohtiaan. Tätä varten on asetettu työryhmä. Lisäksi kukin alueen verotoimisto on pannostanut toiminnassaan sisäiseen yhtenäisyyteen ja valtakunnallisten ohjeiden noudattamiseen.

Veronmaksajain Keskusliiton mielestä yritysten kilpailuneutraalisuuden kannalta on tärkeää, että yritysverotus olisi mahdollisimman yhdenmukaista koko maassa. Yritysten asiointi tapahtuu pääosin sähköisesti, ja jos sähköistä asiointia vielä tehostetaan, ei yritysverotuksessa verotuksen toimittamisen sijaintipaikalla ole suurtakaan merkitystä. Yhdenmukaisuutta ja asiantuntemusta voidaan lisätä keskittämällä verotus suurempiin yksiköihin. Yhtiöiden ja niiden omistajien verotus tulisi toimittaa ja muutosverotukset tehdä samassa yksikössä.

Yritysten yhtenäisen verokohtelun varmistamiseen liittyvät toimet

Verohallitus asetti 20.3.2003 Yritysten verotusmenettelyn yhtenäistämistyöryhmän, jonka tehtävänä on maatalouden harjoittajien, yksityisten elinkeinonharjoittajien, elinkeinoyhtymien ja yhteisöjen verotusmenettelyn yhtenäistäminen. Työryhmän tulee laatia tuloverotusta varten

koko verohallinnossa käytettävät yhtenäiset valikointiehdot, joiden avulla yritysten tuloverotuksessa saatetaan esiin erityistä tutkimista vaativat asiat. Työryhmä laatii näiden valikointiehtojen kuvaukset sekä työmenetelmäohjeet niistä toimista, jotka valikoinnissa esiin noussut asia edellyttää. Edelleen työryhmä laatii työmenetelmäohjeet niistä toimista, jotka tehdään kaikille yritysasiakkaille. Yksityisten elinkeinonharjoittajien ja elinkeinoyhtymien osalta yhtenäiset valikointiehdot ja työmenetelmäohjeet otetaan käyttöön verovuoden 2003 verotuksessa. Maatalouden harjoittajien ja yhteisöjen verotuksessa yhtenäiset valikointiehdot ja työmenetelmäohjeet otetaan käyttöön verovuoden 2004 verotuksessa.

Työryhmän tehtävänä on lisäksi kehittää verohallinnon asiakasryhmittelyä niin, että koko verohallinnossa muodostetaan tuloverotuksen valmisteluryhmät koneellisesti yhtenäisin kriteerein. Tämä toteutetaan kaikkien asiakasryhmien osalta verovuoden 2004 verotuksessa.

Edelleen Verohallituksen johdolla on käynnistetty yhteisöverotusprosessien kehittämiseen liittyvä hanke, jonka tarkoituksena on yhtenäistää ja kehittää nyt käytössä olevia yhteisöverotusprosesseja. Tavoitteena on löytää eri verovirastojen verotusprosesseja vertaamalla ns. paras tapa toimia. Tämä yhteisesti hyväksytty toimintatapa on tarkoitus ottaa sovitun ajan kuluessa koko verohallinnossa käyttöön. Kaikki verovirastot osallistuvat vaiheittain kehittämistyöhön. Hankkeeseen osallistuminen on kirjattu Verohallituksen ja verovirastojen välisiin vuoden 2004 tulossopimuksiin yhdeksi verovirastojen laatutavoitteeksi. Hanke toteutetaan v. 2004–06.

Verohallinnon organisaatiota kehitetään isompien yritysveroyksiköiden suuntaan (Konserniverokeskus, Uudenmaan yritysverotoimisto, Kaakkois-Suomen yritysveroyksikkö). Verohallinnon uudelleenorganisointityössä on tähän tähtäviä suunnitelmia. Myös asiakasanalyysijärjestelmän kehittäminen mahdollistaa yritysverotuksen tavoitetilassa osalle asiakkaita koneellisen käsittelyn, joka varmistaa yhdenmukaisen menettelyn tältä osin. Verohallituksen ja verovirastojen välisiin vuoden 2004 tulossopimuksiin lisättiin maininta lisäysten keskihajonnasta. Veroviraston tulee vaikuttaa toiminnallaan siihen, että verotoimistojen verotuksen yhteydessä tekemien lisäysten keskihajonta ei ylitä sovittua, viraston määrittelemää ylärajaa.

Lisäksi Verohallitus on käynnistänyt yhteisöasiakkaiden verotilin määrittelytyön. Myös verotili toteutuessaan edistää verotusmenettelyn yhtenäisyyttä. Tilille kirjataan kaikki asiakkaan maksettavaksi tulevat verot ja maksusuoritukset. Verotilille tulleet maksut täsmäytetään automaattisesti ilmoitus- ja verotustietoihin kuukausittain ja vuosittain. Asiakas voi tarkistaa tilanteensa Internetin välityksellä.

Yritysverotuksen kehittämisen pitkän aikavälin tavoitteena on koneellisen valvonnan lisääminen ja henkilöresurssien kohdistaminen ihmistyötä vaativiin tapauksiin sekä yritysasiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja asiakaskohtainen palvelu ja valvonta. Koneellinen valvonta edellyttää kuitenkin koneellisten analysointijärjestelmien ja sitä tukevien tietovarastojen kehittämistä. Koneellisen käsittelyn lisäämisen seurauksena virkailijoiden tapauskohtaiseen käsittelyyn tulevien asioiden määrä vähenee, mutta vaikeusaste ja monimutkaisuus nousevat mm. asiakaskohtaisen (verolajiriippumaton) käsittelyn ja talouselämän ilmiöiden monimutkaistumisen (mm. kansainvälistyminen) vuoksi. Koneellisen käsittelyn myötä myös toimintayksiköitä tarvitaan nykyistä harvalukuisempi määrä. Kokeemukset nykyisistä yritysverotusyksiköistä (Konserniverokeskus ja Uudenmaan yritysverokeskus) osoittavat, että ne lisäävät asiakkaiden tasapuolista kohtelua ja verotuksen yhdenmukaisuutta.

Konserniverokeskuksen ja Uudenmaan yritysverotoimiston tehtävät

Konserniverokeskukseen ja Uudenmaan yritysverotoimistoon on saman johdon alaisuuteen kerätty erilaisia toimintoja, jotka kuuluivat aiemmin eri yksiköiden alaisuuteen. Konserniverokeskukseen on koottu erikseen nimettävien, maan suurimpiin konserneihin kuuluvien yhteisöjen tuloverotus, arvonlisäverotus, ennakkopeerintä ja tarkastus. Pääkaupunkiseudun yhteisöasiakkaiden tuloverotus, arvonlisäverotus, ennakkopeerintä ja tarkastus on keskitetty Uudenmaan yritysverotoimistoon. Yhteisöasiakkaiden verotarkastusta suoritetaan kyseisen yksikön (YVE) lisäksi myös kahdessa erillisessä verotarkastusyksikössä.

Yhteen organisaatioon keskittämisen hyötyjä ovat:

- Asiakkaasta pystyy muodostamaan paremman kokonaiskuvan kuin silloin, kun kyseiset tehtävät tehtiin eri yksiköissä.

- Perusvalvonnan ja erityisvalvonnan yhteistyö parani.

- Yrityksen toiminnan luonne tuli paremmin esille.

- Verotuksen yhdenmukaisuus eri verolajien välillä parani.

Konserniverokeskus perustettiin v. 1998. Tavoitteena oli parantaa suuryritysten palvelua ja ohjausta sekä tehostaa niiden valvontaa. Asiakskuntana on n. 350 konserniin kuuluvat n. 3 500 yritystä eli alle 2 % Suomen osakeyhtiöistä. Konserniverokeskuksen toimialueena on koko maa. Konserniin kuuluvat emo- ja kotimaiset tytäryhtiöt käsitellään yhdessä ja samassa paikassa niiden kotikunnista riippumatta. Viraston asiakkaista yli 60 % on sijoittunut pääkaupunkiseudulle. Asiakskunnan osuus verohallinnon vuosittain keräämien verojen bruttomäärästä on noin kolmannes (v. 2003 16,2 mrd. €) ja yhteisöveron tuotosta n. 60 % (verovuoden 2002 yhteisöverosta 3,06 mrd. €, mikä on 59 % yhteisöveron koko määrästä).

Konserniverokeskuksen mukaan yritysten muuttunut rakenne ja kansainvälistyminen tuovat omat haasteensa riittävän asiantuntemuksen turvaamiselle. Asiantuntijatyövoimasta kilpailaan jo nykyisin varsinkin pääkaupunkiseudulla, ja kilpailu voimistuu tulevaisuudessa. Henkilöstön palkkojen kilpailukyvyistä on huolehdittava jatkossa. Vain riittävän asiantunteva henkilöstö pystyy vastaamaan asiakkaiden asettamiin laadullisiin vaatimuksiin ja turvaamaan samalla Suomelle kuuluvien verojen osuuden yritysten tuloksista.

Viraston asiakasneuvottelukunnalta ja yhtiöiltä suoraan saadun palautteen mukaan verotuksen yhdenmukaisuus on lisääntynyt aiempaan verrattuna. Verohallinnossa yhteistyötä on tehostettu erityisesti Uudenmaan yritysverotoimiston ja tarkastusyksiköiden kanssa. Muiden virastojen tarkastajat osallistuvat tarvittaessa alueellaan sijaitsevien konserniyhtiöiden tarkastuksiin. Paikallistuntemuksen välittäminen ja yhteistyö muiden virastojen välillä on toiminut hyvin viraston perustamisesta lähtien.

Yhteistyö muiden maiden verohallintoja sekä kansainvälisiä järjestöjä edustavien henkilöiden kanssa on osa nykyistä ja tulevaa toimintatapaa. Suuryritysten ja konsernien verotukseen keskittyviä virastoja on perustettu myös muihin maihin. Vastikään Ruotsi on päättänyt keskittämään suuryritysten verotustehtäviä. Yksiköiden perustamisen myötä myös yhteistyö ja tietojen vaihto

eri maiden verohallintojen välillä on tiivistynyt. Tämä on perusteltua, koska konsernirakenne tarjoaa yrityksille mahdollisuuden jakaa tulosta maihin, missä verokanta on alhainen tai missä verolainsäädäntö poikkeaa oleellisesti suomalaisesta. Konserniverokeskus on aktiivisesti ollut mukana kehittämässä Baltian maiden sekä eräiden muiden uusien EU-maiden verohallintoja suuryritysten verotuksen osalta.

Konserniverokeskusta perustettaessa lähtökohtana pidettiin asiakaslähtöistä toimintatapaa. Nyt asiakaslähtöinen toimintatapa on kirjattu verohallinnon strategiaan. Konserniverokeskuksessa asiakaslähtöisyys tarkoittaa mm. sitä, että asiakasryhmittely perustuu asiakkaan ominaispiirteisiin. Asiakkaan verotusasiat hoidetaan kaikkien asiakkaan verotusasioiden osalta yhdessä paikassa. Positiivisten kokemusten perusteella Konserniverokeskuksessa testattua toimintatapaa on hyödynnetty soveltuvin osin myös muissa verohallinnon yritysverotusyksiköissä. Veronmaksajain Keskusliiton mukaan

kokemukset Konserniverokeskuksesta ja Uudenmaan yritysverotoimistosta ovat pääosin myönteisiä.

Palveluiden sähköistäminen

Verohallinto on edennyt palveluidensa sähköistämässä tähän asti mm. seuraavilla alueilla: konekielisten tietojen keruu, sähköinen tiedonvälitys ja sähköinen asiointi. Yrityksiltä kerätään tiedot mahdollisimman laajassa mitassa sähköisesti ns. Tyvi-menettelyn kautta (Tietovirrat Yrityksiltä Viranomaisille). Verohallinnon tavoitteena on, että v. 2004 sähköisen ilmoittamisen piirissä on 80 000 yritystä. Tällä hetkellä Tyvi-välityksen käyttäjätunnuksia on n. 70 000 yrityksellä. Sähköisesti ilmoittavien yritysten määrää pyritään jatkuvasti lisäämään mm. tiedotusta tehostamalla, koska asiakasyhtiöiden sähköinen tiedonvälitys ei ole lisääntynyt odotetulla tavalla. Verohallinto toimittaa suurimmille työnantajille tiedot näiden työntekijöiden ennakonpidätysprosentista Tyvi-välitteisesti.

TYVI-tiedonvälitys ja yritystietojärjestelmän käyttö v. 1999–2002

	1999	2000	2001	2002
Valvontailmoitukset	73 000	202 000	370 000	575 000
Alv-yhteenvetoilmoitukset	130	1 700	4 500	5 700
Työnantajien vuosi-ilmoitukset	612 000	540 000	725 000	911 000
Verokorttien suorasiirto	90 000	868 000	1 012 000	2 096 000
Tuloveroilmoitus	pilotti	112	385	1 390
Ilmoittajien määrä	10 000	20 000	35 000	50 000

Lähde: Verohallitus.

Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa mainittu pientyönantajien Internet-pohjainen maksupalvelujärjestelmä (palkka.fi) pyritään ottamaan pilottikäyttöön syksyllä 2004. Järjestelmän avulla on mahdollista hoitaa palkkaan liittyvät työnantajamaksut verohallintoon ja vakuutusyhtiöille sekä tehdä tarvittavat kuukausi-, vuosi- ja muut ilmoitukset verottajalle ja vakuutusyhtiöille. Järjestelmä tukee myös alv-ilmoitusten antamista ja alv-maksun maksamista.

Asiakkaiden käytössä on verohallinnon verkkopalvelu vero.fi. Sieltä asiakkaat saavat ohjeita, voivat täyttää lomakkeita ja sen kautta voi käynnistää verokortin pidätysprosentin tarkistamiseen tarkoitetun ohjelman. Vuonna 2003 palvelussa oli yhteensä 3,8 miljoonaa kävijää. Tammikuussa 2004 palvelussa oli n. 750 000 käyntiä. Luku ei sisällä veroprosenttilaskurin kävijämääriä. Palvelun kautta asiakkaat voivat myös lähettää palautetta ja yleisiä verotusta

koskevia kysymyksiä sähköpostitse. Vuonna 2003 vastattiin sähköpostitse yli 10 000 kysymykseen.

Patentti- ja rekisterihallituksen ja verohallinnon yhteinen Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ on palvelu, joka on suunnattu yrityksille ja yhteisöille, jotka ovat verohallinnon, kaupparekisterin tai säätiörekisterin asiakkaita. Palvelu sisältää yhteiset aloittamis-, muutos- ja lopettamisilmoitukset, ja sieltä voi kuka tahansa tarkistaa tiedon mm. siitä, onko yritys rekisteröity kaupparekisteriin tai ennakkoperintärekisteriin. YTJ:n käyttäjiä, lähinnä yrityksiä, on päivittäin n. 10 000. YTJ:n käyttöönotto on mahdollistanut sen, että paperisia ennakkoperintärekisteriotteita ei ole enää tarvinnut postittaa verohallinnosta rekisteriin merkityille eikä niitä ole tarvinnut laskuttajien liittää myöskään laskuihinsa.

Varsinaisten sähköisten asiointipalveluiden kehittäminen käynnistyi vasta vuoden 2003

aikana. Tavoitteena on, että verokorttien muutospalvelu toimii ensimmäisenä sähköisenä vuorovaikutteisena palveluna vuoden 2005 loppuun mennessä. Seuraavana asiointipalveluna toteutetaan esitetyt veroilmoituksen korjausmahdollisuus verkkopalveluna. Se otetaan käyttöön v. 2006.

Verohallituksen mukaan sähköisten palvelujen kehittäminen edellyttää uusien tietojärjestelmien rakentamista ja nykyisten kehittämistä sekä merkittävää teknisen infrastruktuurin kehittämistä. Tavoitteena on vuoden 2004 aikana suunnitella sähköisten palvelujen rakentamisen mahdollistava tekninen ympäristö ja sähköinen asiointialusta. Sähköinen asiointialusta sisältää tekniset ratkaisut vuorovaikutteiseen asiointiin, käyttäjähallintaan ja sisällön hallintaan liittyvät menettelyt, tietoturvaratkaisut sekä verohallinnon sisäisten ja ulkoisten järjestelmien välisen integrointimenettelyn. Verohallitus on käynnistänyt maaliskuussa 2004 tarjouskilpailun sähköisen asiointialustan ja ensimmäisen palvelun (verokorttimuutospalvelun) rakentamisesta.

Sähköinen vuorovaikutteinen asiointi edellyttää myös asioivien luotettavaa tunnistamista, mikä toteutetaan pankkitunnistuksella ja HST-tunnisteella. Verohallitus on vuoden 2003 aikana yhdessä Kansaneläkelaitoksen ja työministeriön kanssa rakentanut yhteisen ko. tunnistisiin perustuvan käyttöpalvelun (KATVE-tunnistuspalvelu).

Veronmaksajain Keskusliiton mukaan verohallinnon sähköisiä palveluita tulee lisätä. Sähköisiä palveluita lisättäessä on kuitenkin huolehdittava siitä, että sähköiset palvelut ovat maksuttomia. Toiseksi on huomioitava, että jokaisella veronmaksajalla täytyy olla mahdollisuus saada myös henkilökohtaista palvelua kohtuullisella etäisyydellä kotipaikkakunnaltaan. Kolmanneksi on huolehdittava siitä, että verolainsäädäntöä ja verojärjestelmää kehitetään yhteiskunnan tarpeista lähtien eikä atk-järjestelmän asettamien vaatimusten mukaan.

Atk-konsultointipalvelut

Verohallitus ulkoisti v. 1997 verotussovellusten kehittämisen ja ylläpidon. Kaksivaiheisen tarjouskilpailun tuloksena perustettiin valtiovarainministeriön ja TietoEnator Oyj:n omistama yhteisyritys Tietokarhu Oy, joka on huolehtinut valtaosan verotussovellusten ylläpidosta. Verohallitus käyttää lisäksi lukuisia muita konsulttiyrityksiä tietojärjestelmien ja infrastruktuurin

ylläpidossa ja kehittämisessä. Niin ikään mahdollisten uusien järjestelmien rakentaminen kilpailutetaan aina erikseen.

Tietokarhu perustettiin tilanteessa, jossa atk-asiantuntijoista oli pulaa ja verotussovellusten ja teknisen ympäristön ylläpitotyön määrä oli merkittävästi kasvanut, mikä osaltaan johtui vuosituhaten vaihtumisesta ja euron käyttöönotosta sekä verohallinnossa toteutetusta tietokantojen ja sovellusten keskittämistyöstä. Tämä tarkoittaa, että alueelliset tietokannat on yhdistetty yhdeksi valtakunnalliseksi tietokannaksi ja tietokantaa käyttävät kaikki sovellukset on muutettu käyttämään keskitettyä kantaa. Jatkossa verotusprosessien automatisointi ja sähköisten palvelujen kehittäminen edellyttävät merkittävää sovellusten ja infrastruktuurin kehittämistä, minkä vuoksi systeemyöpalvelujen hankinnan tarve ei lähitulevaisuudessa vähene.

Verotussovellusten kehittämis- ja ylläpitotyö on hankittu Tietokarhu Oy:ltä ja CCC-Group:ilta pääosin projektitoimituksina. Sen lisäksi Verohallitus on käyttänyt oman henkilöstönsä ohella tietojärjestelmien määrittelytyössä sekä teknisen infrastruktuurin ylläpitotyössä muitakin alan konsultteja.

Verohallitus kilpailutti vuoden 2002 lopussa atk-konsulttipalveluiden käytön. Kilpailutuksen tuloksena tehtiin puitesopimus 19 yrityksen kanssa, jotka olivat jo aiemmin myyneet Verohallitukselle konsultointipalvelujaan. Tavoitteena on, että konsultointipalvelujen hankintaa voitaisiin keskittää 20 yrityksen sijasta muutamille yrityksille, mutta toimintavarmuutta heikentämättä henkilöiden vaihtaminen voi tapahtua vain vähitellen ja vaiheittain. Monivuotiset puitesopimukset ovat erittäin merkittäviä siinäkin mielessä, että toimittaja pystyy varaamaan jo etukäteen asiantuntijoita verohallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon. Poliittisten veropäätösten nopea toteuttaminen tietojärjestelmissä ei mahdollista kuukausia vievän tarjouskilpailun järjestämistä ennen töiden aloittamista. Kilpailutuslainsäädäntö on erittäin monimutkainen, joten kilpailutus on hyvin työlästä ja aikaa vievää.

Valtiovarainministeriön mukaan verohallinnon järjestelmiltä edellytetään ennen kaikkea toimintavarmuutta. Järjestelmät ovat usein pitkäikäisiä ja tällä hetkellä edellyttävät osin uudistamista. Sovellusten ylläpitoon joudutaan monista eri syistä käyttämään paljon resursseja. Ylläpitoon liittyy myös konsulttien huomattava

käyttö. Lisäksi sähköinen asiointi ja sen mukanaan tuomat muutokset verohallinnon perusjärjestelmiin ovat verohallinnolle haasteita. Muun muassa näistä syistä valtiovarainministeriö on käynnistänyt verohallinnon tietohallinnon arvioinnin. Tarkoituksena on, että arvioinnin tuloksena saadaan tietohallinnon toimintatapoja ja

organisointia koskevia kehittämissuhteita, joiden avulla valtiovarainministeriö yhdessä Verohallituksen kanssa pyrkii varmistamaan, että verohallinto selviää edessä olevista perusjärjestelmien uusimishankkeista ja samaan aikaan toteutettavista sähköisen asioinnin hankkeista.

Verotusprosessien uudistamisen menovaikutukset v. 2002—10

	2002	2003	2004	2005—2009	2010—
	milj. €				
Systeemyöpalvelut	37,9	38,0	42,0	50,0	47,0
Tietotekniikkainvestoinnit	4,5	5,0	8,0	8,0	7,0

Lähde: Verohallitus.

Toiminnallinen tehokkuus

Verohallinnon toiminnallinen, sisäinen tehokkuus koostuu tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja maksullisen palvelutoiminnan kannattavuudesta. Verohallinnon vuosien 2005—08 toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan suunnittelukaudella on tavoitteena parantaa toiminnan tuottavuutta ja taloudellisuutta. Perustan tälle muodostavat henkilöverotuksen virtaviivaistaminen ja interaktiivisten, sähköisten palvelujen käyttöönotto, jotka mahdollistavat henkilötyövuosimäärän vähentämisen. Taloudelliseen kehitykseen vaikuttavat mm. hallitusohjelmasta johtuvat hankkeet ja verohallinnon toiminnan kehittämiseen liittyvät hankkeet. Näiden vuoksi taloudellisuus aluksi heikkenee. Henkilötyövuosien väheneminen alentaa kustannuksia, joten taloudellisuuden arvioidaan paranevan vuodesta 2006 alkaen, vaikkakin henkilötyövuoden hinta kohoaa tehtävien vaativuusasteen nousun ja sen aiheuttaman vakanssirakenteen muuttumisen myötä. Taloudellisuuden kehitys-arviossa ei ole ennakoitu uuden palkkausjärjestelmän käyttöönoton vaikutusta.

Maksullisen toiminnan tulot ovat verohallinnon budjetista n. 1 %. Ennen suunnittelukauden alkua tullaan verohallinnon ennakkotietojen ja ennakkoratkaisujen samoin kuin muiden verotukseen liittyvien päätösten maksullisuudesta säätämään ao. erityislainsäädännössä.

Veronmaksajain Keskusliiton mukaan verotukseen on luotu suhteellisen hyvin toimiva ennakkotietojärjestelmä. Liitto pitää järjestelmän keskeisimpänä epäkohtana ennakkotietojen käsittelymaksuja. Maksut nousivat vuodesta 2003 vuoteen 2004 10 %:lla. Edellisen kerran maksuja korotettiin v. 2001 33—50 %:lla.

Ongelmallisten verotilanteiden ennakkollista selvittämistä tulisivat liiton mielestä tukea, eikä maksuja tulisi määritellä aiheutuneiden välittömien kustannusten mukaan. On muistettava, että hallinto joutuisi joka tapauksessa ratkaisemaan samat pulmalliset kysymykset säännönmukaisessa verotuksessa. Lisäksi verovelvollisten mahdolliset virhetulkinat jäisivät usein huomaamatta. Veronmaksajain Keskusliitto esittää ennakkotietojärjestelmän käsittelymaksujen merkittävää alentamista.

Lainsäädännön kehittäminen

Verohallituksen mukaan verotusmenettelyn kehittäminen entistä automaattisemmaksi edellyttää, että menettelylliset ja aineelliset säännökset tukevat tätä toimintaa. Tämän vuoksi tulisi satoja lain tai asetuksen taseisia säännöksiä muuttaa. Seuraavassa on esitetty tärkeimmät säännösten muutostarpeet.

Henkilöasiakkaiden verotusmenettelysäännöksissä tulee automatisoitu, koneellinen tutkinta säätää riittäväksi verotusmenettelyksi. Lisäksi tulee säätää ne tavat, jotka johtavat tapauskohtaiseen tutkintaan. Näitä ovat ennalta määriteltujen kriteerien tai satunnaisotannon pohjalta tapahtuva poiminta manuaaliseen tutkintaan. Verovelvollisen oikeusturvan takia asiakas voi myös vaatia, että jokin hänen esille nostamansa asia on sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi tutkittava tarkkaan.

Verotuksen automatisointi on tarkoitus toteuttaa siten, että asiakkaat saavat huhtikuussa esitetyt veroilmoituksen, jonka he palauttavat toukokuun alussa. Verovelvollisille on säädettävä esitetyt veroilmoituksen tarkistusvelvoite. Menettelyn mahdollistamiseksi tulee

työnantajien ja muiden tiedonantovelvollisten vuosi-ilmoitusta koskevia säännöksiä kehittää siten, että ilmoitukset saadaan verohallintoon sähköisessä muodossa tammikuun kuluessa. Myöhästymisestä, laiminlyönnistä ja virheistä on säädettävä asiaan kuuluva sanktio.

Valikoiva verotus, jossa suurin osa tapauksista tutkitaan yksinomaan koneellisesti, saattaa yksittäistapauksissa johtaa virheelliseen verotukseen. Tämän vuoksi verotuksen muuttamista koskevia säännöksiä on joustavoitettava. Verotus pitäisi voida muuttaa kolmen vuoden aikana verotuksen päättymisestä lukien aina, kun verotuksessa on tapahtunut virhe. Virhe voitaisiin korjata verovelvollisen eduksi tai vahingoksi. Tällaisesta verotuksen korjaamisesta ei seuraisi sanktioita. Niissä tapauksissa, joissa verotusta jouduttaisiin korjaamaan verovelvollisen tahallisen tai tuottamuksellisen virheen tai laiminlyönnin perusteella, verovelvolliselle voitaisiin määrätä sanktio. Sellaista asiaa, jonka verovelvollinen on saattanut tulkinnanvaraisena erikseen tutkittavaksi, ei kuitenkaan voitaisi korjata verovelvollisen vahingoksi.

Veronmaksajain Keskusliiton mukaan suunnitelmat veroilmoitusten valikoivasta käsittelystä ja hallinnon oikeus puuttua aiemmin tehtyyn verotuspäätökseen vapaasti tulevat toteutessaan romuttamaan veronmaksajan ja verohallinnon keskinäisen luottamuksen. Veronmaksajan on voitava luottaa siihen, että hänen antamansa, oikein täytetyn veroilmoituksen perusteella toimitettu verotus on lain mukainen. Oikeus luottaa viranomaisen päätöksen oikeellisuuteen ja pysyvyyteen on hallinnon yleinen periaate, jota ei voida siyuuttaa vain hallinnon työn sujuvuuden vuoksi. Verohallinnon tavoitteita toteutettaessa tehokkuutta ei saa asettaa verotuksen oikeellisuuden, kansalaisten tasavertaisen eikä hyvän, kansalaista palvelevan hallinnon periaatteiden edelle.

Verohallituksen mukaan yritysverotusta kehitetään vastaavien periaatteiden mukaisesti kuin henkilöverotusta eli siten, että verohallinto tutkii kaikki asiat koneellisesti ja osan asioista vielä manuaalisesti. Verotuksen toimittamista ja korjaamista koskevat säännökset ovat näiltä osin siten vastaavia henkilöverotuksen säännösten kanssa.

Yritysverotuksessa korostuu henkilöverotusta enemmän kuitenkin pyrkimys verolajikohtaisesta verotuksesta asiakaskohtaiseen verotukseen. Menettely edellyttää esim. arvonlisävero-

tuksen ja työnantajasuoritusten määräaikojen yhtenäistämistä, jotta arvonlisäveron, työnantajasuoritusten ja tuloveron valvonta voivat tapahtua samassa automatisoidussa toiminnossa.

Verotuksen päättymistä koskevat säännökset voidaan pääsääntöisesti säilyttää ennallaan. Arvonlisävero tulee kuitenkin sitoa verovuoteen ja kytkeä tuloverotuksen päättymiseen, koska verotuksen korjaamisen määräajan yhdenmukaisuus edellyttää tätä.

Yritysten verotilin käyttöönotto edellyttää huomattavaa lainsäädäntöhanketta, jossa on tarkasti selvitettävä verotilin vaatimat yksityiskohdat maksamis-, kanto-, perintä- ja tilityssäännöksiin. Nykyisin esim. eri verolla on kullakin omat ilmoitus- ja maksuajankohdat. Verotilin käyttöönotto edellyttää ilmoitusten ja maksujen yhtenäistä eräpäivää. Lisäksi tulee säätää mm. verojen suoritusjärjestyksestä, kuittaamisesta sekä vanhentumisesta. Niin ikään verotili edellyttää, että verojen tilityssäännöksissä määritetään, miten verotilille tulevat suoritukset tilitetään eri veronsaajille. Verotilin korosta on myös säänneltävä.

Luonnolliset henkilöt voivat maksaa ennakon täydennysmaksua nykyisin verovuotta seuraavan maaliskuun loppuun saakka. Veron omaaloitteinen maksu olisi tehtävä mahdolliseksi tämän ajankohdan jälkeenkin.

Koneellinen, automaattinen verotus edellyttää, että verotuksen aineelliset säännökset tukisivat menettelyä. Säännösten tulisi olla sellaisia, että verohallinto voi saada verotuksen toimittamiseksi tarpeelliset tiedot työnantajilta ja muilta tahoilta pääsääntöisesti sähköisesti. Verotuksessa tulisi olla mahdollisimman vähän harkinnanvaraisia vähennyksiä, näytön arviointia ja vaihtoehtoisia vaatimuksia, koska nämä edellyttävät ihmisen suorittamaa tutkintaa. Erityisesti luovutusvoiton verosäännöksiä sekä matkakuluvähennystä koskevia säännöksiä olisi yksinkertaistettava ja kaavamaisnettava. Vero- ja sosiaalilainsäädäntöä olisi kehitettävä siten, että verovähennykset perustuisivat veroviranomaisten rekistereissä jo oleviin tietoihin tai sellaisiin tietoihin, jotka veroviranomaiset voivat saada sähköisesti muulta viranomaiselta.

Myös Uudenmaan veroviraston mukaan henkilöverotusta on kyettävä yksinkertaistamaan mm. vähennysjärjestelmää karsimalla. Tämä vaatii rohkeutta tehdä sellaisia veropoliittisia päätöksiä, jossa vähennetään verolainsäädännön merkitystä muiden yhteiskuntapolitiikan osa-

alueiden toteuttamisessa. Verolainsäädäntöä on kehitettävä myös niin, että voidaan luopua verojärjestelmän kautta toteutettavasta ns. millimetrioikeudenmukaisuudesta. Esimerkkinä tarvittavista verolainsäädännön uudistuksista Uudenmaan verovirasto mainitsee asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän virtaviivaistamisen nyky-yhteiskunnan toimintaa vastaavalle tasolle. Uudenmaan veroviraston mielestä koko henkilöverotuksen vähennysjärjestelmä kaipaasi perusteellisen remonitin.

Yhteiskunnallisissa päätöksenteossa esiintyy kuitenkin myös verojärjestelmän selkeydelle vastakkaisia kehittämispaineita. Esimerkiksi kotitalousvähennyksen käyttöönotto, joka sinänsä on saanut kansalaisilta positiivisen vastaanoton ja joka mitä ilmeisimmin on saattanut osan kotitalouksien piirissä tapahtuvasta harmaasta taloudesta avoimen talouden piiriin, ei ole hallinnollisesta näkökulmasta kovinkaan onnistunut. Vähennykseen sisältyy runsaasti rajanveto-ongelmia ja tulkinnallisia kysymyksiä, joiden ohjeistaminen yhdenmukaiseen verotukseen johtavalla tavalla on käytännössä lähes mahdotonta. Vastaavia ongelmia esiintyy palkansaajien lisääntyneiden elantokustannusten vähentämisessä.

Harmaan talouden torjunta

Valtiontilintarkastajat käsittelivät kertomukseensa vuodelta 2001 (s. 121–137) laajasti harmaan talouden torjuntaa, joten tässä yhteydessä asiaa tarkastellaan lähinnä verohallinnon toiminnan kehittämisen osalta.

Verohallituksen mukaan verojärjestelmän uskottavuuden ylläpitämiseksi ja verorasituksen lainmukaisen jakautumisen varmistamiseksi verotarkastuksia suunnataan tiedonhankinnan, asiakasryhmittelyn ja riskianalyysien avulla valikoituihin tarkastuskohteisiin. Valtioneuvoston linjausten mukaisesti painopistealueena on jo vuosia ollut harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Verohallituksen ja verovirastojen välisissä vuoden 2003 tulossopimuksissa virastot sitoutuivat käyttämään tälle painopistealueelle kolmanneksen verotarkastukseen käytetystä työajasta.

Harmaaseen talouteen liittyvien verotarkastusten lisäksi harmaaseen talouteen vaikutetaan myös muilla verovalvonnan keinoilla. Näitä ovat muut verotarkastukset ja perusvalvonnan toimenpiteet, joilla valvotaan työnantajasuorituksen, arvonlisäveron ja välittömän verotuksen oikeellisuutta.

Verohallinnon suorittamat verotarkastukset v. 2000–03 (sisältävät myös harmaan talouden tarkastukset)

	2000	2001	2002	2003
Tarkastusyksiköt:				
Verotarkastukset	3 236	3 050	3 100	2 943
Valvontakäynnit	183	183	244	384
Vertailutietotarkastukset	14	40	46	121
Verotoimistot:				
Verotarkastukset	1 975	1 881	1 787	1 522
Valvontakäynnit	332	419	785	764
Vertailutietotarkastukset	14	9	14	16

Lähde: Verohallitus

Verovalvonnan seurantarjestelmästä saatujen tietojen mukaan v. 2003 harmaan talouden harjoittajaksi epäiltyjä kohteita on tarkastettu yhteensä 564. Tähän lukuun sisältyvät ns. tarkastusiskut, joita oli 142. Sellaisia tarkastuskohteita, joissa tarkastuksen pääsyynä oli kohteen kuuluminen verovalvonnan valtakunnallisiin

hankkeisiin ja jotka osoittautuivat harmaan talouden harjoittajiksi, löytyi arvopaperihankkeessa, ravintola-alan hankkeessa (käynnistyy varsinaisesti 2004), rakennusalan hankkeessa (käynnistymässä) ja yritysrpähankkeessa (käynnistymässä).

Harmaan talouden verotarkastukset v. 2000—03

	2000	2001	2002	2003
Tarkastettuja yrityksiä	709	655	739	564
Tarkastusiskuja	113	119	54	142
Kirjanpito hävitetty, pitämättä tai epäluotettava	295	285	348	218
Harmaita työntekijöitä	1 494	1 243	1 006	665
Kuittikauppatapauksia	50	34	34	12

Lähde: Verohallitus.

Verotarkastuksissa paljastettu harmaa talous v. 2000—03

	2000	2001	2002	2003
	milj. €			
Palkat ilman ennakonpidätystä	27,2	16,6	14,9	19,9
Ennakkoperinnän lisäykset	14,3	12,3	7,5	9,3
Arvonlisäveron lisäykset	9,7	8,9	8,6	9,0
Lisäys yrityksen tuloon	40,0	32,0	41,8	38,0
Peitelty osinko	27,7	17,2	27,9	19,0

Lähde: Verohallitus.

Epäiltyjä rikoksia v. 2000—03

	2000	2001	2002	2003
Kirjanpitorikos	196	128	118	100
Verorikos	154	183	165	95
Velallisen rikokset	37	12	18	17
Muu rikos	..	..	..	12

Lähde: Verohallitus.

Kyseiset luvut kuvaavat vain harmaan talouden tarkastusten yhteydessä paljastuneita rikoksia. Poliisille ilmoitettujen rikosten kokonaismäärä on vuosittain huomattavasti suurempi. Vuonna 2003 rikosten kokonaismäärä oli 1 309, joista kirjanpitorikoksia oli 331, veropetoksia 445, velallisen rikoksia 117 ja muita rikoksia 406.

Verohallinto on edelleen osallistunut Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin (Virke) merkittävällä panoksella (2 toimistosihteerä, 4 ylitarkastajaa ja 1 verotarkastaja). Merkittävä osa viranomaistyön käytännön edistämisestä on tapahtunut erilaisten hankkeiden yhteydessä sekä yhteensopivia työvälineitä kehittämällä. Projekti toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa. Siinä työskentelee henkilöitä vero-, tulli-, poliisi- ja ulosottohallinnosta. He saavat palkkansa omilta virastoiltaan, ja työskentelevät näiden lukuun omilla toimivaltuuksillaan ja oman hallinnonhaaran salassapitosäännöksiä noudattaen. Edellä mainittujen lisäksi projektiin

on nimetty yhdyshenkilöt Valtakunnansyyttäjän virastosta, Konkurssiasiamiehen toimistosta ja sosiaali- ja terveysministeriön Tuotevalvontakeskuksesta. Hallinnollisesti projekti tukeutuu verohallintoon. Projektin kustannukset v. 2003 olivat 540 263 €.

Projektin näkyvin aikaansaannos on harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan tarkoitettun Tahto-tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen. Tämän keskeisiä ominaisuuksia ovat:

- yritysten riskiluokitusta koskevien tietojen tuominen viranomaiskäyttöön
- yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhdetietojen hallinta
- mahdollisuus käyttää hyväksi yritysten verotus- ja vertailutietoja sekä analysoida niitä massamaisesti
- mahdollisuus em. tietojen visualisointiin ja
- visualisointiin perustuvien sähköisten kuvapakettien kehittäminen.

Tahto-sovellus käyttää yrityksistä ja niiden vastuuhenkilöistä kaupparekisteriin merkittyjä tietoja, luottotietoyhtiöiltä ostettuja yritysten riskiluokkatietoja, yritysten verotustietoja sekä erilaista toiminnassa kertyvää tietoa.

Tahto on juridisesti osa verohallinnon tietokantaa ja kehitetty ensi sijassa verovalvonnan ja perinnän tarpeita varten. Tietokannan Hakunet-käyttöliittymällä on verohallinnossa lähes 500 käyttäjää, jotka edustavat verotarkastusta, verojen perintää, maksuvalvontaa, asiakasrekisteröintiä ja verovalvonnan tietopalvelua. Käyttöliittymä mahdollistaa yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden muodostamien kokonaisuuksien tarkastelun ja visualisoinnin tavalla, johon milloin muulla verohallinnon käytössä olevalla tietovälineellä ei ole mahdollisuuksia. Sovellusta käyttäen on tehty verovirastojen asiakaskartoitukset ja verovalvontasuunnitelmien pohjatyt vuodesta 2001 alkaen. Tahto on mahdollistanut monien harmaan talouden hankkeiden toteutuksen. Se on myös toiminut perustana sekä verohallintoa että muita viranomaisia palvelevalle projektin tietopalvelutoiminnalle.

Kotitalousvähennys

Tuloverolain 127 a §:n mukaan verovelvollinen voi vähentää verosta osan käyttämässään asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehdystä työstä maksamistaan määristä kotitalousvähennyksenä. Vähennykseen oikeuttavaa työtä on tavanomainen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö sekä asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö. Vähennyksen määrä oli v. 2003 enintään 1 150 € vuodessa, ja se myönnetään siltä osin kuin kustannukset ylittävät 100 €. Kotitalousvähennyksen saajia oli viimeiseltä verohallinnon tilastointivuodelta, vuodelta 2002, 89 516. Verotuksessa oli tuolloin vähennetty kotitalousvähennyksenä 42,7 milj. €. Vähennys tehdään suoraan verosta eikä veronalaisesta tulosta. Vähennyksen tehneiden henkilöiden määrä kasvoi 23,6 % edellisestä vuodesta. Kotitalousvähennystä saa myös silloin, kun ottaa työntekijän työsuhteeseen. Tällöin vähennyksen määrä on 10 % maksetun palkan määrästä ja kaikista pakollisista palkan sivukuluista.

Kotitalousvähennystä ei kuitenkaan saa, jos samaan työsuoritukseen on saatu jotakin seuraavista tuista: omaishoidon tuki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki sekä työllistämistuki tai työnantajalle maksettava työmarkkinatuki. Tuet estävät vähennyksen myös siltä osin,

kuin tuki ei kata kustannuksia. Kotitalousvähennystä ei myöskään saa niissä tilanteissa, joissa vakuutusyhtiö on vakuutuksen perusteella korvannut samat kustannukset.

Suomen Yrittäjien mukaan kotitalousvähennyksen suosio on viime vuosina kasvanut voimakkaasti samanaikaisesti, kun sen määrää on lisätty ja se on ulotettu koskemaan koko maata. Kotitalousvähennys kilpailee osittain kunnallisen kotipalvelun kanssa samoista asiakkaista hoiva- ja hoitotyön sekä kotitaloustyön osalta, mutta suurelta osin se kohdistuu muihin asiakasryhmiin kuin kunnallinen kotipalvelu. Täysin erillisiä asiakasryhmiä ovat vakituisen asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyötä hankkivat. Vähennyksen määrä on 60 % ennakoperintärekisteriin merkityn yrittäjän kotitaloustyöstä laskuttamasta arvonnäköisestä hinnasta. Suomen Yrittäjien mukaan vähennyksen tuki-intensiteetti on tällä hetkellä jo korkea, jolloin sillä on jo merkittävä vaikutus sekä asiakkaan kokemaan hintaan että myös harmaan talouden torjuntaan. Suomen Yrittäjät pitävät todennäköisenä, että vähennys on tuonut verotuksen piiriin paljon aiemmin harmaana työnä tehtyä kotitaloustyötä. Sitä, onko kotitalousvähennys lisännyt kaikkiaan kysyntää markkinoilla, Suomen Yrittäjät eivät arvioi, koska ei tiedetä, miten paljon vastaavia palveluja on tarjottu harmailla markkinoilla tai olisi tarjottu ilman vähennystäkin. Täten vähennyksen kohteena v. 2002 ollut kokonaistyöpanos, 70 milj. €, ei ole vähennyksen johdosta täysin uutta tuotantoa. Suomen Yrittäjien mukaan kuitenkin tiedot markkinoilta ovat sen suuntaisia, että vähennyksen laajennukset ja tietoisuuden lisääntyminen vähennyksen käytettävyydestä ovat selvästi lisänneet palvelujen kysyntää. Tämä on johtanut sekä uusien palvelualan yritysten perustamiseen että vanhojen yritysten työvoiman lisäykseen. Jos mainitusta 70 milj. €:n työpanoksen määrästä puolet on täysin uutta tuotantoa, merkitsisi se runsaan 1 000 työpaikan lisäystä ja useiden satojen uusien yritysten syntymistä. Korkean tuki-intensiteetin johdosta yhden työpaikan hinnaksi tulisi tällöin runsaat 40 000 € vuodessa.

Suomen Yrittäjien mielestä toistaiseksi tieto järjestelmästä on vasta leviämässä, joten vähennyksen käyttö ja vähennyksen aikaansaamat työpaikat lisääntyvät edelleenkin. Kotitalousvähennyksen vaikuttavuutta arvioitaessa on otettava huomioon se, että tuki-intensiteetti on var-

sin voimakas, 60 %. Nykyisessä markkinatilanteessa ei vähennyksen ehtoja ehkä kannata muuttaa, vaan keskittyä informoimaan markkinoilla toimivia tästä vähennysmahdollisuudesta. Näin saadaan Suomen Yrittäjien mielestä tarkempaa tietoa siitä, mikä on vähennyksen merkitys ja vaikutus markkinoilla. Jos vähennyksen ehtoja muutetaan, tulisi ensisijaisesti korottaa vähennyksen enimmäismääriä.

Myös Teollisuuden ja Työnantajien (IT), Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) sekä Keskuskauppakamarin mielestä kotitalousvähennys on osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi. Sillä on saatu synnytettyksi uusia

työpaikkoja, ja se on osaltaan vähentänyt myös harmaata taloutta. Lisäksi SAK painottaa sen työn verokiilaa kaventavaa vaikutusta. Veronmaksajain Keskusliiton mielestä kotitalousvähennys edesauttaa merkittävältä osaltaan harmaan talouden torjuntaa, koska työn tilaajan edun mukaista on pyytää palvelusta kuitti. Myönteisten vaikutusten lisäämiseksi kotitalousvähennyksen ylärajaa olisikin liiton mukaan jatkossa syytä nostaa nykyisestä. Sen sijaan Keskuskauppakamarin mukaan vähennyksen mahdollisiin muutoksiin on syytä ryhtyä vasta sen jälkeen, kun ensin on tarkkaan analysoitu viimeisten muutosten kaikki vaikutukset.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Yksi nykyaikaisen verotuksen keskeisiä periaatteita on verotuksen ja etenkin verotuskäytännön yhdenmukaistaminen, jonka tavoitteena on yhtäältä, että maan eri puolilla verotus toteutetaan samalla tavalla, ja toisaalta, että eri tulo- ja varallisuuslajeja pyritään käsittelemään verotuksellisesti yhdenmukaisella tavalla. Verohallituksella on tässä keskeinen rooli. Tavoitteisiin on pyritty säännösten lisäksi erityisillä yhtenäistamis- ja menettelyohjeilla. Verotuksen oikeellisuutta on pyritty varmistamaan verotuksen eri vaiheissa tehdyillä laadunvarmistuslistauksilla.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota Verohallituksen Tampereen yliopistolla teettämään yritysverotuksen yhdenmukaisuustutkimukseen, jonka mukaan yritysverotus toimitetaan eri verotoimistoissa toisistaan huomattavastikin poikkeavalla tavalla. Verotoimistokohtaiset vaihtelut esim. verotettavan tulon lisäysten ja veronkorotuksen määräämisessä ovat olleet merkittävän suuria.

Valtiontilintarkastajat korostavat, että verotuksen yhdenmukaisuuden lisäämiseksi on luotava ymmärrettävä ja selkeä valtakunnallinen ohjeistus sekä kehitettävä muita tarpeellisia toimia epäkohtien korjaamiseksi. Erityisesti yritysten kilpailuneutraalisuuden kannalta on tärkeää, että yritysverotus on mahdollisimman yhdenmukaista koko maassa. Yrityisasiakkaan kaikki verotusasiat tulee jatkossa hoitaa yhä keskitetymmin samassa yksikössä ns. yhden luukun periaatetta noudattaen. Lisäksi erilaisten verotuspäätösten sisältämän informaation määrää tulee kehittää ja lisätä. Asiakkaan oikeusturva tulee varmistaa kuulemisella, päätösten selkeillä perusteluilla ja verotuksen joustavilla korjausmenettelyillä. Samoin verotukseen luotua toimivaa ennakkotietojärjestelmää ja sen maksukäytäntöä tulee joustavoittaa niin, että käsittelymaksut hinnoitellaan kohtuullisesti todellisten lisäkustannusten mukaan.

Verohallitus on toteuttanut tai käynnistänyt sekä ansio- että yritysverotuksen yhdenmukaistamisen lisäämiseen ja epäkohtien korjaamiseen liittyviä toimia ja hankkeita. Lisäksi verohallinto on erillisiä yritysveroyksiköitä perustamalla sekä asiakasanalyysijärjestelmiä kehittämällä pyrkinyt edistämään verotuksen yhdenmukaisuutta. Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että Verohallitus on ilmoittanut seuraavansa verotuksen yhdenmukaisuutta ja oikeellisuutta mm. evaluointitutkimusten avulla.

Verohallinnon automaatioasteen nostaminen ja verotusprosessien kehittäminen edellyttävät aineellisen ja menettelyllisen verolainsäädännön, mm. henkilöverotuksen vähennysjärjestelmän, sekä tietojärjestelmien merkittävää kehittämistä. Verotuksen yksinkertaistaminen on pitkään ollut verotusmenettelyn keskeinen haaste. Myönteisiä tuloksia on aiemmin saavutettu esim. muutoksenhakua yksinkertaistamalla ja eräitä vähennyksiä ns. kaavamaistamalla. Valtiontilintarkastajien mielestä verotuksen yksinkertaistamista tulee jatkaa mm. karsimalla tai kaavamaistamalla selvityksiä vaativia, verotuksen kannalta merkityksettömiä vähennyksiä niin, etteivät ne heikennä verovelvollisten oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua.

Verohallinnon järjestelmiltä edellytetään ennen kaikkea toimintavarmuutta. Tällä hetkellä sähköisen asioinnin lisääminen ja sen mukanaan tuomat muutokset ovat verohallinnolle merkittäviä tavoitteita, joita myös useat asiantuntijat ovat valtiontilintarkastajille antamissaan lausunnoissa korostaneet. Valtiovarainministeriö on ilmoittanut käynnistäneensä verohallinnon tietohallinnon arvioinnin. Valtiontilintarkastajat painottavat, että arvioinnin jälkeen toteutettaviin perusjärjestelmien uusimishankkeisiin, hankintaprosessin sujuvaan etenemiseen, kustannustehokkuuteen sekä sähköisen asioinnin hankkeiden suunnitteluun tulee kiinnittää riittävää huomiota. Verojärjestelmiä on kehitettävä yhteiskunnan eikä atk-järjestelmien asettamien vaatimusten mukaan.

Valtionhallinnon siirtyminen sähköisiin palveluihin on osoittautunut monin verroin vaativammaksi kehittämistehtäväksi, kuin vielä muutama vuosi sitten uskottiin. Nykyiset verohallinnon tarjoamat verkkopalvelut mahdollistavat pääsääntöisesti vain informaation jakamisen. Tosin esim. Tyvi-palvelu (tietovirrat yrityksiltä viranomaisille) on yhä merkittävämpi tiedonvälityksen muoto, joka säästää huomattavasti verohallinnon voimavaroja. Verohallinnon valmiudet sähköiseen asiainkäsittelyyn ovat valtiontilintarkastajien saaman käsityksen mukaan kuitenkin merkittävästi paranemassa suoritettavien tietojärjestelmäinvestointien jälkeen. Valtiontilintarkastajat korostavat vuorovaikutteisen palvelutarjonnan lisäämisen tarpeellisuutta kaikilla toiminnan osa-alueilla. Esimerkkeinä voidaan mainita käyttöönotettavan esitäytetyn veroilmoituksen tietojen korjaaminen ja täydentäminen verkkopalvelun kautta ja verokorttimuutospalvelu. Valtiontilintarkastajat katsovat, että sähköisiä palveluita lisättäessä tulee varmistaa, että ne ovat myös helposti ja mahdollisimman pienin kustannuksin asiakkaiden saavutettavissa, kuten esim. pientyönantajille tarkoitettu palkka.fi-palvelu. Toisaalta verohallinnon asiakasyhtiöiden sähköinen tiedonvälitys ei ole lisääntynyt odotetulla tavalla, minkä vuoksi Tyvi-menettelyn tunnettuutta ja sen kattavuutta tulee edistää, koska menettely on yksi edellytys monille verohallinnossa vireillä oleville uudistuksille.

Verohallinnon toiminta perustuu sen henkilöstön osaamiseen ja korkeaan ammattitaitoon sekä uudistuvaan ja tarkoi-

tuksenmukaiseen organisaatioon. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä henkilöstön ammattitaidon jatkuvaa kehittämistä, yksipuolaiseen verohallintoon siirtymistä sekä eri toimintayksiköiden henkilöstön oikeaa mitoitus- ja riittävää asiantuntemusta. Näin voidaan vastata lisääntyvästä automaatiosta ja taloudellisten ilmiöiden monimutkaistumisesta johtuviin haasteisiin ja turvata verotuksen oikeellisuus ja sujuvuus. Myös riittävän kattavasta toimipaikkaverkostosta on huolehdittava, vaikka toimipisteissä tapahtuva asiointi väheneekin ja luo paineita toimipisteverkon harventamiselle.

Verotuksen laadun ja oikeellisuuden ohella myös verovalvontaa, verojen perintää sekä verotulojen kerryttämistä tulee edistää mahdollisimman tehokkaasti mm. harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjumalla. Harmaa talous supistaa verokertymää, rapauttaa hyvinvointipalvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus pohjaa, vääristää elinkeinoelämän kilpailua ja murentaa yhteiskuntamoraalia. Valtiontilintarkastajat painottavat tässäkin yhteydessä, että harmaata taloutta tulee torjua yhteistyössä muiden viranomaisten ja tahojen kanssa niin, että viranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet ja resurssit ovat ongelman mittavuuteen nähden tasapainossa. Valtiontilintarkastajien saamien selvitysten mukaan kotitalouden verovähennys on saanut kansalaisilta myönteisen vastaanoton, ja se on vähentänyt omalta osaltaan harmaata taloutta. Vähennyksestä on pyrittävä kehittämään selkeämpi ja mahdollisimman vähän tulkinnallisia ongelmia aiheuttava järjestelmä.

Opetusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät opetusministeriöltä selvityksen kulttuurilaitosten ja valtakunnallisten kulttuuritapahtumien tukemisesta, Euroopan aluekehitys- ja sosiaalirahastohankkeiden toimeenpanosta ja hallinnoinnista opetusministeriön hallinnonalalla sekä muuntokoulutuksesta.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin opetusministeriöön 15.4.2004. Käynnillä kuultiin kulttuuriministeri Tanja Karpelan ohella ministeriön virkakuntaa kulttuuripoliittisesta toimintalinjasta ja sen kehittämistavoitteista, peruskouluopetuksen tilasta sekä ulkomaalaisten opiskelusta maamme yliopistoissa ja korkeakouluissa.

Valvontakäynnit tehtiin myös Valtion taide- museoon 31.3.2004, Suomen Kansallisteatteriin 28.4.2004 ja Suomen Kansallisoopperaan 29.4.2004. Valtion taidemuseossa kuultiin ylijohtaja Tuula Arkiota ja muuta virkakuntaa taidemuseon toiminnasta, toiminnan rahoituksesta ja kiinteistöhallinnosta. Suomen Kansallisteatterissa kuultiin pääjohtaja Maria-Liisa Nevalaa ja muuta henkilöstöä teatterin toiminnasta ja sen rahoituksesta, opetusministeriön toimintaan kohdistamasta ohjauksesta, hallintomallin toimivuudesta, Kansallisteatterin osakeyhtiön omistusrakenteesta sekä teatterin peruskorjauksesta ja sen rahoituksesta. Suomen Kansallisoopperassa kuultiin hallituksen puheenjohtaja Seppo Tiihtistä, pääjohtaja Erkki Korhosta ja muuta henkilökuntaa oopperan toiminnasta ja sen rahoituksesta, opetusministeriön toimintaan kohdistamasta ohjauksesta, hallintomallin toimivuudesta ja henkilöstöhallinnosta.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta ovat vastanneet ylitarkastaja Seppo Niemi (kulttuurin ja taiteen tukeminen sekä Euroopan aluekehitys- ja sosiaalirahastohankkeiden toimeenpano ja hallinnointi opetusministeriön hallinnonalalla) ja tarkastaja Marjaana Solanne (muuntokoulutus). Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 6.10.2004.

Kulttuurin ja taiteen tukeminen

Tässä kertomusosuudessa tarkastellaan opetusministeriön hallinnonalalla valtion varoin toteutettua kulttuurin ja taiteen tukemista. Arvioinnin kohteena on valtion kulttuurirahoituksen kokonaiskehitys sekä veikkausvoittovarojen käyttö kulttuurin ja taiteen tukemiseen. Lisäksi tarkastellaan erikseen lakisääteisen kulttuuri- ja taiderahoituksen toimivuutta, harkinnanvaraisten valtionavustusten kehitystä ja valtakunnallisten kulttuuritapahtumien rahoitusta. Huomiota kiinnitetään myös Suomen Kansallisoopperan, Suomen Kansallisteatterin ja Valtion taidemuseon toiminnan tukemiseen ja kyseisten laitosten rahoituksessa ilmenneisiin ongelmiin. Lisäksi tarkastellaan taidetoimikuntalaitoksen asemaa kulttuurin ja taiteen tukemisessa sekä taidetoimikuntajärjestelmää koskevia kehittämistoimia.

Valmistelua varten on pyydetty selvitykset opetusministeriön lisäksi taiteen keskustoimikunnalta, valtion näyttämötaidekunnalta, valtion kirjallisuustoimikunnalta, valtion säveltaidetoimikunnalta, Lapin taidetoimikunnalta, Pohjanmaan taidetoimikunnalta, Pohjois-Karjalan taidetoimikunnalta, Uudenmaan taidetoimikunnalta, Pori Jazz 66 ry:ltä, Savonlinnan Oopperajuhlien kannatusyhdistys ry:ltä ja Seinäjoen Tangomarkkinat Oy:ltä. Lisäksi valmistelussa on ollut käytettävissä opetusministeriölle 15.7.2004 mennessä osoitetut taidetoimikuntalaitoksen kehittämistä koskevat esitykset.

Valtion kulttuuri- ja taiderahoituksen kehitys

Valtion rahoitus kulttuuriin ja taiteeseen oli 1990-luvulla korkeimmillaan taloudellisen nousuhdanteen jälkeen v. 1992. Valtiontalouden heikentyminen nousukauden jälkeen johti valtion finanssipolitiikan tiukentumiseen, joka ilmeni myös kulttuurirahoituksen laskuna. Rahoitus oli alhaisimmillaan 1990-luvun puolivälissä. Kulttuurin rahoitustilannetta vaikeutti lisäksi samaan aikaan tapahtunut kuntien kulttuurirahoituksen väheneminen.

Vuosikymmenen loppupuolella valtion kulttuurirahoitus alkoi tasaisesti kasvaa. Vaikka kansantalouden kasvu nopeutui tuntuvasti kyseisinä vuosina, eivät kulttuurimäärärahat kehittä-

tyneet samassa suhteessa. Tämä johtui edelleen harjoitetusta kireästä finanssipolitiikasta. Kulttuurirahoituksen kasvun mahdollisti vuosikymmenen lopulla veikkausvoittovarojen lisääntynyt käyttö kulttuurin tukemiseen. Vasta v. 2001 kulttuurin rahoituksessa päästiin sille tasolle, millä oltiin v. 1992.

Valtio tukee kulttuuria sekä yleisillä budjetti-varoilla että veikkauksen voittovaroilla, joiden kohdentamisesta eduskunta päättää. Seuraava taulukko kuvaa kulttuurin tukemiseen kohdistetun budjettirahoituksen, veikkausvarojen ja sekä kokonaisrahoituksen kehitystä viideltä viime vuodelta.

Taiteen ja kulttuurin määrärahat v. 1999—2003

	1999	2000	2001	2002	2003
	milj. €				
Veikkausvoittovarot	207,7	208,7	204,5	179,8	191,2
Yleiset budjettivarat	60,1	84,2	88,1	122,5	124,1
Yhteensä	267,8	292,9	292,5	302,3	315,3
Veikkausvoittovarojen osuus, %	77,6	71,3	69,9	59,5	60,6

Lähde: Opetusministeriö.

Taide- ja kulttuurimäärärahat kasvoivat tarkastelujaksolla 17,7 %. Veikkausvoittovarojen osuus kokonaisrahoituksesta laski 77,6 %:sta

60,6 %:iin. Eniten veikkausvoittovaroja käytettiin v. 2000, jolloin niitä kohdennettiin taiteen ja kulttuurin tukemiseen 208,7 milj. €.

Taiteen ja kulttuurin määrärahojen osuus opetusministeriön ja valtion kokonaismenoista v. 1999—2003

	1999	2000	2001	2002	2003
	%				
Osuus OPM:n kokonaismenoista	6,2	5,7	5,6	5,4	5,5
Osuus valtion kokonaismenoista	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9

Lähde: Opetusministeriö.

Vaikka taide- ja kulttuurimäärärahat ovat tarkastelujaksolla kasvaneet, on niiden osuus opetusministeriön kokonaismenoista laskenut 6,2 %:sta 5,5 %:iin. Taide- ja kulttuurimäärärahojen osuus valtion kokonaismenoista on kasvanut 0,8 %:sta 0,9 %:iin.

Veikkausvoittovarojen käyttö ja käyttöön liittyvät ongelmat

Veikkausvoittovarojen lisääntynyt käyttö taiteen ja kulttuurin tukemiseen 1990-luvun lopulla aiheutui pääosin siitä, että kirjastojen valtionosuuksia ryhdyttiin rahoittamaan lähes pelkästään veikkausvoittovaroista. Tämä rahoituksen kehityssuunta muuttui 2000-luvun alussa, sillä valtionosuuksia alettiin siirtää entistä enemmän yleisen budjettirahoituksen piiriin, minkä varmistamiseksi säädettiin myös laki.

Vuoden 2002 alusta voimaan tulleen arpa-jaislain (1047/2001) säätämisen yhteydessä eduskunta säati lain veikkausvoittovarojen tuoton jakamisesta (laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelin tuoton käyttämisestä

1054/2001). Lain mukaan raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelin tuotosta rahoitettavia kirjastojen valtionosuuksia vähennetään seuraavan taulukon mukaan.

Kirjastojen valtionosuuksiin käytettävä enimmäismäärä veikkausvarojen tuotoista

Vuosi	%
2003	85
2004	75
2005	65
2006	55
2007	45
2008	35
2009	25
2010	15
2011	5

Lähde: Laki 1054/2001.

Veikkausvoittovarojen osuus kirjastojen valtionosuuksien rahoituksessa laskee tasaisesti niin, että v. 2011 osuus on enää 5 %, ja v. 2012 kirjastojen valtionosuudet rahoitetaan kokonaan

yleisin budjettivaroin. Edellä mainittu asteikko on tullut voimaan vasta vuoden 2004 alusta, sillä lain (1054/2001) 2 §:ää muutettiin 20.12.2002 annetulla lailla (1186/2002) siten, että vuosien 2002 ja 2003 valtionosuudet rahoitettiin valtion talousarviossa tarkemmin päätettävällä tavalla.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on vuoden 2004 valtion talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 39/2003 vp) todennut muun ohella, että kirjastoille osoitetut avustuspäärahat pysyvät suunnilleen vuoden 2003 tasolla. Valiokunnan mukaan tämä ei kuitenkaan riitä kirjastojen toiminnan vahvistamiseksi Kirjastostrategia 2010 linjausten mukaan. Kirjastostrategian tavoitteita ovat mm. kirjastojen toiminnan laadun parantaminen, toimivan kirjastoverkon turvaaminen, kirjastojen palveluvalikoiman ja tietopalvelun laajentaminen sekä kirjastojen tietuhooltoon ja tiedon hallintataitoihin liittyvien tehtävien kehittäminen. Valtiovarainvaliokunnan esityksen mukaisesti eduskunta sisällytti talousarviopäätökseen lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistellessaan vuoden 2005 talousarviota nopeuttaa merkittävästi kirjastojen lakisääteisten valtionosuuksien siirtämistä rahoitettaviksi kokonaan yleisillä budjettivaroilla.

Opetusministeriön mukaan Oy Veikkaus Ab teki 1990-luvun loppuun asti erinomaista tulosta ja ylitti valtion budjettiin merkityt tulouttamistavoitteet, joten yhtiöön voitiin rahastoida varoja. Näitä rahastoja jouduttiin purkamaan 2000-luvulla, koska yhtiön tulouttamiskehitys arvioitiin budjetissa liian optimistisesti ja näistä arvioista vallitsi myös erimielisyys opetusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken. Tältä osin tilanne kärjistyi vuoden 2002 syksyllä, jolloin tiukkojen neuvotteluiden jälkeen lisäbudjetilla oikaistiin tulouttamistavoite realistiseksi vuoden 2002 osalta sekä samanaikaisesti korjattiin vuoden 2003 talousarvioesityksen tulouttamistavoite. Tämän jälkeen yhtiön tulouttamistavoitteista on voinut ymmärtää, että yksimielisyys eri osapuolten kesken, ja talousarvioiden laatimisen lähtökohtana on ollut yhtiön ilmoittama tulouttamisennuste.

Opetusministeriö pitää taiteen ja kulttuurin sekä muidenkin veikkausvoittovarojen edunsaajien rahoituksen tulevaisuuden uhkakuvana sitä, miten suomalainen rahapelijärjestelmä kehittyy ja miten ulkoiset uhkatekijät vaikuttavat kehitykseen. Suomalainen rahapelijärjestelmä, kuten vastaavat järjestelmät useimmissa muissakin maissa, rakentuu yksinoikeusjärjestelmälle. Ar-

pajaislain mukaan valtioneuvosto antaa luvan toimeenpanna rahapelejä, ja lupa on annettu kolmelle toimeenpanijalle, Oy Veikkaus Ab:lle, Raha-automaattiyhdistys ry:lle ja Fintoto Oy:lle, kullekin omalla toimialallaan. EU:lla ei ole rahapelitoimivaltaa, vaan kullakin jäsenmaalla on omat säännöksensä, jotka ovat muotoutuneet kansallisista tarpeista. Tämä on todettu ja hyväksytty myös EY-tuomioistuimen rahapelejä koskeissa ennakkopäätöksissä.

Viime vuosina ja erityisesti vuoden 2003 aikana on ulkomaisten rahapeliyhteisöjen kiinnostus Suomen rahapelimarkkinoita kohtaan kasvanut. Opetusministeriön mukaan tähän on monia syitä, kuten Internetin lisääntynyt käyttö rahapeleissä, Suomen laajalle levinnyt atk:hon liittyvä infrastruktuuri sekä suomalaisten korkea tietotekninen osaaminen. Viimeksi mainitut syyt ovat tärkeitä, sillä ulkomaiset pelien toimeenpanijat haluavat välittää pelejään useimmiten nimettömään sähköisesti. Voimassa olevan arpajaislain mukaan pelien toimeenpanoon tarvitaan kuitenkin em. valtioneuvoston lupa, ja ilman sitä toimeenpannut pelit ovat laittomia.

Suomessa on lainsäädännöllä varauduttu laittomien rahapelien järjestämiseen. Hallituksen on kuitenkin tarkoitus käydä uusien EY-tuomioistuimen ennakkopäätösten valossa läpi voimassa oleva lainsäädäntömme ja valmistella siihen mahdollisesti tarvittavia muutoksia. Ministeriön mukaan asia on hyvin tärkeä, sillä esim. Oy Veikkaus Ab tulouttaa koko tuottonsa suomalaiselle yhteiskunnalle. Esimerkiksi v. 2004 Oy Veikkaus Ab:n tuotolla rahoitetaan mm. n. 57 % koko valtion taiteen ja kulttuurin tuesta, n. 98 % liikunnan tuesta ja n. 93 % nuorisotoimen tuesta.

Valtiontilintarkastajien Oy Veikkaus Ab:ltä saamien tietojen mukaan yhtiö ei koe suomalaisen veikkaustoiminnan olevan uhattuna, sillä vastaavanlaiset yksinoikeuteen perustuvat veikkausjärjestelmät ovat käytössä useimmissa EU:n jäsenmaissa. Myöskään EY-tuomioistuimen ratkaisut eivät ole kyseenalaistaneet yksinoikeusjärjestelmää. Oy Veikkaus Ab:n mukaan ulkomaisten yhtiöiden tulo maamme markkinoille tuo yhtiölle ainoastaan kilpailutilanteen, jossa yhtiö uskoo viimeaikaisten kokemustensa perusteella menestyvänsä hyvin. Oy Veikkaus Ab:n mukaan tällä hetkellä ei ole näköpiirissä mitään sellaisia erityisiä tekijöitä, jotka uhkaisivat veikkaustuottojen myönteisenä jatkunutta kehitystä.

Kulttuurin lakisääteinen rahoitus

Kulttuurin lakisääteinen rahoitus perustuu opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (635/1998). Lain mukaan valtionosuudet perustuvat toimintokohtaisesti määritettyihin laskentakriteereihin, joiden avulla lasketaan ao. toiminnan laskennalliset menot ja niistä tietyllä prosenttiosuudella määräytyvä valtionosuus. Järjestelmä perustuu näin lasketun laskennallisen valtionavun maksamiseen toiminnan ylläpitäjälle, oli se sitten kunta, kuntayhtymä tai yksityisen sektorin yhteisö.

Lakisääteisen rahoitusjärjestelmän rakennetta, ongelmia ja kehittämistarpeita tarkastellaan yksityiskohtaisesti Ilkka Heiskasen, Pertti Ahosen ja Lasse Oulasvirran vireillä olevassa tutkimuksessa Taiteen ja kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja lähitulevaisuus. Lasse Oulasvirran ja Jussi Flinkkilän laatimassa kuntien laitosmuotoisen kulttuurin rahoitusta ja valtion-apuohjausta koskevassa tutkimusosuudessa esitetty taulukko ilmentää eri toimintojen pakollisuusastetta, valtionosuuden maksatustapaa, valtionosuuden suuruutta, kunnan tai muun ylläpitäjän rahoitusosuutta, valtionosuuden laskennallista perustetta ja yksikköhinnan tarkistusmenettelyä. Taulukko sijaitsee seuraavalla sivulla.

Taulukko antaa yleiskuvan kulttuurialan lakisääteisen valtionosuusjärjestelmän rakenteesta, valtionosuuksien suuruuksista ja laskentaperusteista sekä yksikköhintojen tarkistusmenettelystä.

Tutkimuksen mukaan kulttuuri- ja taidealan rahoituksen saajien näkökulmasta on tärkeää se, kuinka kyseisten valtionosuustoimintojen suoritemäärät ja niiden yksikköhinnat vahvistetaan ja kuinka paljon ne eroavat tuotetuista suoritemääristä ja niiden toteutuneista yksikköhinnoista.

Kuntien yleisen kulttuuritoimen, kuntien järjestämän taiteen perusopetuksen, museoiden, orkestereiden ja teattereiden valtionosuutta ei ole kytketty määrävuosina tehtäviin laskentoihin alan toteutuneista kustannuksista. Ne ovatkin huonommassa asemassa kuin kirjastot, kansalaisopistot ja musiikkioppilaitokset, joissa toteutuneet kustannukset lasketaan joka toinen vuosi.

Museoille ja orkestereille opetusministeriö vahvistaa yksikköhinnaiksi laskennallista henkilötyövuotta kohden edelliselle vuodelle vahvis-

tetun yksikköhinnan, joka tarkistetaan kustannustason ja valtion toimenpiteistä aiheutuneiden toiminnan muutosten arvioiden mukaisesti (635/1998). Museolain mukaan (729/1992) valtionosuus voidaan antaa eräille museoille valtakunnallisten tai alueellisten tehtävien vuoksi 10 prosenttiyksikköä korkeampana kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään. Näitä ovat opetusministeriön nimeämät valtakunnalliset erikoismuseot, maakuntamuseot ja aluetaidemuseot.

Kuntien kulttuuritoiminnan, taiteen perusopetuksen, joka on asukaslukuperusteisen valtionosuuden piirissä, sekä teattereiden yksikköhinta taas vahvistetaan opetusministeriön toimesta kunnan asukasta tai laskennallista henkilötyövuotta (teatterit) kohden vuosittain valtion talousarvion rajoissa.

Kuntien kulttuuritoiminnalla, taiteen perusopetuksen asukaslukuperusteisella osalla ja teattereilla ei siis ole samanlaista koko maan indeksimuutoksen ja vahvistettujen yksikköhintojen välistä kytkentää kuin kirjastoilla ja kansalaisopistoilla, taiteen perusopetuksessa opetustuntiperusteisen valtionosuuden piirissä olevilla opetuslaitoksilla, museoilla ja orkestereilla. Oulasvirran – Flinkkilän tutkimuksen mukaan voidaan olettaa, että kulttuuritoiminnassa, asukaslukuperusteisen valtionosuuden piirissä olevassa kuntien taiteen perusopetuksessa ja teatteritoiminnassa yksikköhinnoilla on kaikkein heikoin kyky kompensoida toteutunutta kustannuskehitystä.

Valtio teki v. 2001–03 indeksitarkistuksia, jotka kompensoivat vain puolet kustannusten noususta opetus- ja kirjastotoimessa. Synnä tähän ovat olleet valtiontaloudelliset säästötarpeet sekä myös valtion halu kannustaa kuntia tehostamaan toimintojaan olemalla antamatta täysiä kustannusten kasvamisen kompensointia.

Muissa kulttuurialan valtionosuuksissa kuin kansalaisopistoilla ja kirjastotoimessa ao. erityislaki ei pakota valtiota tekemään indeksitarkistuksia valtionosuuslain määrittelemällä tavalla, vaan indeksitarkistukset ovat valtion harkinnassa. Kirjastoilla ja kansalaisopistoilla indeksitarkistusten täytyy kompensoida valtionosuuslain mukaisesti vähintään puolet kustannusmuutoksesta.

Kuntien ylläpitämien kulttuurialan laitosten valtionosuus- ja rahoitusprosentit sekä laskennalliset perusteet v. 2003

	Pakollisuus-aste kunnalle	Valtionosuudenmaksatus	Valtionosuus	Kunnan/muun ylläpitäjän rahoitusosuus	Laskennallinen peruste	Yksikköhinnan tarkistus
Kansalaisopistot (laki vapaasta sivistystyöstä 632/1998)	Vapaaehtoinen	Ministeriöltä järjestämisluvan saanut saa hakemuksetta automaattisesti	57 %	43 %	Opetustunnit x yksikköhinta (viisi asutusra-kenne-ryhmää)	Indeksitarkistus, kustannustason muutos lasketaan joka vuosi. Toteutuneiden kustannusten mukaan valtionosuuksien laskennalliset yksikköhinnat päivitetään joka toinen vuosi.
Taiteen perusopetus, asukaskohtainen yksikköhinta (laki taiteen perusopetuksesta 633/1998)	Vapaaehtoinen		37 %	63 %	Asukasmäärä x yksikköhinta	Ei lakisääteistä indeksitarkistusta Ei tot. kust. laskentaa määrävuosina.
Taiteen perusopetus, opetustuntikohtainen yksikköhinta	Vapaaehtoinen		57 %	43 %	Opetustunnit x yksikköhinta	Indeksitarkistus, kustannustason muutos lasketaan joka vuosi. Toteutuneiden kustannusten mukaan valtionosuuksien laskennalliset yksikköhinnat päivitetään joka 2. vuosi.
Yleinen kulttuuritoiminta (laki kuntien kulttuuritoiminnasta 728/1998)	Pakollinen (velvollisuus muotoiltu väljästi)	Automaattinen	37 %	63 %	Asukasmäärä x yksikköhinta	Ei lakisääteistä indeksitarkistusta Ei tot. kust. laskentaa määrävuosina.
Kirjastopalvelu (kirjastolaki 904/1998)	Pakollinen	Automaattinen	57 %	43 %	Asukasmäärä x yksikköhinta (viisi asutusra-kenne-ryhmää)	Indeksitarkistus, kustannustason muutos lasketaan joka vuosi. Toteutuneiden kustannusten mukaan valtionosuuksien laskennalliset yksikköhinnat päivitetään joka 2. vuosi.
Museot, orkesterit, teatterit (museolaki 729/1992, teatteri- ja orkesterilaki 730/1992)	Vapaaehtoisia	OPM:n hyväksymänä ao. laitokset saavat valtion talousarvion rajoissa	Museot 44 % Muut 37 %	Museot 56 % Muut 63 %	Henkilötyövuodet x yksikköhinta	Ei tot. kust. laskentaa määrävuosina. Museot ja orkesterit: lakisääteinen indeksitarkistus vuosittain, teatterit: ei lakisääteistä indeksitarkistusta.

Lähde: Ilkka Heiskanen, Pertti Ahonen, Lasse Oulasvirta: Taiteen ja Kulttuurin rahoitus ja ohjaus: kipupisteet ja lähitulevaisuus (vireillä oleva tutkimus).

Valtionosuuslain 6 §:n tarkoituksena on säilyttää kustannusten jako valtion ja kuntien välillä. Pykälän mukaan valtio osallistuu kunnille tehtäväkohtaisten valtionosuuksien piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuviin kustannuksiin samassa suhteessa, kuin se on osallistunut niihin valtionosuuslain tultua voimaan v. 1997. Tämä ei kuitenkaan koske perustamishankkeista eikä muusta kulttuuritoimesta kuin kirjastotoimesta aiheutuvia kustannuksia eikä laskennallisia korkoja, lainanhoitokustannuksia, poistoja tai muita vastaavia eräiä.

Lakisääteinen suoja tehtäväkohtaisten kustannusten kehityksen kompensoinnille on siis vahvin kirjastotoimella ja kansalaisopistoilla, mutta vähemmän vahva taiteen perusopetuksen laitoksilla kuten musiikkioppilaitoksilla, museoilla ja orkestereilla. Heikoin kustannuskehityksen kompensointisuoja on kuntien yleisellä kulttuuritoimella ja teattereilla, joiden toiminnoissa toteutuneiden kustannusten sekä indeksimuutosten kompensointi laitosten ja toimintojen ylläpitäjille on valtion harkinnassa budjettipäätöksillä.

Oulasvirran – Flinkkilän tutkimuksen mukaan kulttuuri- ja taidealan laitosten ongelmaksi

on kulttuurialan edustajien näkökulmasta selvästi muodostunut laskennallisten yksikköhintojen ja henkilötyövuosien vähyys valtion talousarviossa. Jälkeenjääneisyyteen on laajemminkin viitattu, mutta toisaalta on huomautettu, että 2000-luvun alkuvuosina jälleenjääneisyyttä on kurottu umpeen tekemällä yksikköhintoihin tasokorotuksia. Jos henkilötyövuodet korjattaisiin vastaamaan toiminnan laajentumista ja yksikköhinnat vastaamaan kustannuskehitystä, tämä vaatisi teattereiden, orkestereiden ja museoiden osalta Taide- ja taiteilijapolitiittisen toimikunnan arvion mukaan yli 20 milj. €:n lisämäärärahan valtion budjettiin. Valtiovarainministeriö näkee indeksitarkistukset yleensä siitä näkökulmasta, että vajaat indeksitarkistukset kannustavat toimintojen ylläpitäjiä lisäämään tuottavuuttaan ja tehostamaan toimintojaan.

Opetusministeriö on koonnut seuraaviin taulukoihin teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksien kehityksen. Taulukkoihin on myös merkitty henkilötyövuosimäärät, laskennalliset yksikköhinnat ja harkinnanvaraiset avustukset.

Teattereiden henkilötyövuodet, yksikköhinnat ja harkinnanvarainen avustus v. 1999–2003

Vuosi	Henkilötyövuodet	Yksikköhinta	Valtionosuus	Harkinnanvaraiset avustukset
		€		
1999	2 399	28 373	26 946 498	1 253 000
2000	2 399	29 252	27 781 902	1 253 000
2001	2 399	29 869	28 367 485	1 505 282
2002	2 399	30 223	28 655 031	1 841 000
2003	2 399	30 223	28 627 226	2 141 000

Lähde: Opetusministeriö.

Teattereiden valtionosuuden perusteena oleva henkilötyövuosimäärä on pysynyt samana v. 1999–2003. Yksikköhinnan kasvu on korottanut teattereiden saamaa valtionosuutta 6,2 %:lla.

Harkinnanvaraisen valtionavustuksen lisäys on ollut 71,0 %. Yksikköhinnan ja harkinnanvaraisen avustuksen kasvun johdosta valtion tuki teattereille on lisääntynyt 9,1 %:lla.

Orkestereiden henkilötyövuodet, yksikköhinnat, valtionosuudet ja harkinnanvarainen avustus v. 1999–2003

Vuosi	Henkilötyövuodet	Yksikköhinta	Valtionosuus	Harkinnanvaraiset avustukset
		€		
1999	1 007	28 088	10 465 266	92 503
2000	1 007	28 959	10 789 684	92 503
2001	1 007	29 306	10 919 150	92 503
2002	1 007	29 658	11 050 274	92 503
2003	1 007	30 073	11 204 899	93 000

Lähde: Opetusministeriö.

Orkestereiden valtionosuuden perusteena oleva henkilötövuosimäärä on pysynyt samana v. 1999–2003. Yksikköhinnan kasvu on korotanut valtionosuutta 7,1 %:lla. Harkinnanvarai-

nen valtionavustus on pysynyt vähäisenä. Valtion kokonaistuki orkestereille on lisääntynyt 7,0 %:lla.

Museoiden henkilötövuodet, yksikköhinnat, valtionosuudet ja harkinnanvarainen avustus v. 1999–2003

Vuosi	Henkilötövuodet	Yksikköhinta	Valtionosuus	Harkinnanvaraiset avustukset
			€	
1999	1 026	31 751	14 391 028	2 270 530
2000	1 026	32 735	14 806 735	2 270 530
2001	1 026	33 671	15 240 269	2 354 630
2002	1 028	34 175	15 448 242	2 367 000
2003	1 028	34 552	15 657 584	2 367 000

Lähde: Opetusministeriö.

Museoiden henkilötövuodet ovat lisääntyneet kahdella henkilötövuodella. Yksikköhinnan kasvu on ollut 8,8 % ja harkinnanvaraisten avustusten 4,2 %. Valtion tuen kokonaislisäys jaksolla on ollut 8,2 %.

Valtion näyttämötaidetoimikunnan selvityksen mukaan tavoite todellisten henkilötövuosien mukaisesta valtionosuudesta ei ole toteutunut, vaan se on päinvastoin etääntynyt yhä kauemmaksi, kun valtionosuuden piiriin on otettu uusia ryhmiä hyvinkin erilaisista lähtökohdista ja lyhyenkin toiminta-ajan jälkeen. Toimikunta on ollut jatkuvasti huolissaan lain toteutumisesta, koska lain piirissä olevien teattereiden valtionosuudet eivät vastaa todellisten henkilötövuosien määrää, eikä teattereiden yksikköhinta vastaa todellista hintaa. Tästä syystä näyttämötaidetoimikunta ei ole esittänyt kertaakaan v. 1999–2003 uusia ryhmiä otettavaksi lakisääteisen rahoituksen piiriin.

Näyttämötaidetoimikunnan aloitteesta opetusministeriö asetti v. 2002 työryhmän, joka selvitti teattereiden valtionosuusjärjestelmän toimivuutta. Työryhmä piti järjestelmää pääsääntöisesti toimivana, mutta ehdotti sitä kehitettäväksi siten, että yksikköhintaa tarkistetaan lakisääteisesti määräajoin vastaamaan kustannuskehitystä, yksikköhintaan tehdään vuosittain indeksikorotukset ja että henkilötövuosien kokonaismäärä korotetaan talousarviossa lähemmäksi valtionosuuden piirissä olevien teattereiden todellisten henkilötövuosien määrää. Lisäksi työryhmä esitti toimenpiteitä, joilla haluttiin parantaa lain ulkopuolella olevien ryhmien pääsyä lain piiriin. Toimikunnan mukaan työryhmän esittämiä muutoksia ei ole tähän mennessä toteutettu.

Näyttämötaidekunnan mukaan palkkoja tarkistetaan teattereissa vuosittain keskeisten työmarkkinajärjestöjen sopimalla tavalla siitä riippumatta, nouseeko julkinen tuki vai ei. Yleisen tulopoliittisen ratkaisun mukaisesti alalla toteutettiin v. 2002 palkankorotukset, joiden kustannusvaikutus oli 3 %. Vuonna 2003 palkantarkistusten kustannusvaikutus oli 3,7 % ja v. 2004 se on n. 3 %. Valtion tuki lakisääteisen valtionosuusjärjestelmän piirissä oleville teattereille kasvoi v. 2002 2,1 %, v. 2003 0,9 % ja v. 2004 0,5 %. Koska teattereiden taloudessa palkkamenojen osuus on n. 70 %, ovat palkkojen korotukset teattereiden taloudessa tuntuvia. Julkisen tuen jälkeenjääneisyyden ja menojen kasvun välistä eroa on paikattu pääsylipputulojen osuutta kasvattamalla, hintoja nostamalla, tehostamalla myyntiä ja välttämällä riskialttiita ohjelmistovalintoja. Näyttämötaidetoimikunnan mukaan tämä tie on nyt kuljettu loppuun.

Oulasvirran – Flinkkilän tutkimuksen mukaan voimavaraongelmia kulttuurilaitoksille on aiheuttanut kuntien osittainen vetäytyminen omista rahoitusosuuksistaan vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen. Valtionaputeorian perusteella tämä olikin odotettavissa, koska aiemmasta tähän tarkoitukseen suunnatusta ja kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä siirryttiin laskennalliseen järjestelmään, jossa valtionosuuksilla on pääasiassa vain tulovaikutus valtionavun saajalle. Taidelaitoksia ja kulttuuri-toimintaa varten saadut kokonaisavut syrjäyttivät osaksi kuntien omaa rahoitusta ja mahdollistavat varojen siirtämisen kuntien muihin tehtäviin tai säästötarkoituksiin. Tätä ilmiötä kuvastaa se, että kuntien rahoitus on vuoden 1992 jälkeen vähentynyt suhteellisesti eniten nimen-

omaan suurilta ja keskisuurilta teattereilta, jotka ovat muita teattereita useammin kuntien omistuksessa ja kuntien tuen varassa.

Harkinnanvaraiset avustukset

Harkinnanvaraisessa tukijärjestelmässä avustuksia myönnetään ainoastaan hakemuksesta tiettyyn tarkoitukseen. Valtionavustuksia myönnettäessä valtionapuviranomaisen tehtävänä on harkita avustusten tarpeellisuus ja määrä. Valtionavustuspäätösten teossa noudatetaan v. 1965 annettua valtioneuvoston päätöstä valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi sekä v. 2001 annettua valtionavustuslakia (688/2001). Avustusten rahoitus tapahtuu valtion talousarvioon vuosittain otettavalla summalla raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotosta.

Avustukset jakautuvat yleisavustuksiin ja erityisavustuksiin. Yleisavustuksia myönnetään saajan toimintaan yleisesti ja erityisavustuksia hankkeistuksena tarkoitukseltaan rajattuihin hankkeisiin, esim. kokeilu-, tutkimus- ja kehittämishankkeisiin.

Kulttuuri- ja taideyhteisöille suunnattujen harkinnanvaraisten valtionavustusten kehitystä ja kohdentumista tarkastellaan yksityiskohtaisesti Pekka Oechin tutkimuksessa Kulttuuriyhteisöjen harkinnanvarainen tuki; valtionosuusjärjestelmän muutokset ja yhteisöjen toimintamahdollisuudet (Taiteen keskustoimikunta /tilastotietoa taiteesta nro 32, 2004). Tutkimuksessa tarkastellaan mm. harkinnanvaraisten avustusten alueellista jakautumista sekä kohdentumista taiteenaloittain.

Kulttuurin harkinnanvarainen tuki taiteenaloittain v. 1990, 1994, 1997, 2001 ja 2002

	1990		1994		1997		2001		2002	
	1 000 €	%	1 000 €	%	1 000 €	%	1 000 €	%	1 000 €	%
Elokuvataide	8 370	10,7	10 632	15,0	10 355	10,2	11 428	13,0	12 605	13,6
Kirjallisuus	1 024	1,3	1 710	2,4	1 594	1,6	2 035	2,3	1 917	2,1
Kuvataide	6 412	8,2	7 507	4,3	6 302	6,2	3 561	4,0	3 566	3,8
Näyttämötaide	17 494	22,3	1 943	2,7	4 388	4,3	4 481	5,1	4 566	4,9
Suomen Kansallisteatteri	5 555	7,1	6 505	9,2	6 391	6,3	7 063	8,0	7 895	8,5
Rakennustaide	267	0,3	360	0,5	498	0,5	1 056	1,2	906	1,0
Säveltaide	4 294	5,5	4 919	6,9	5 213	5,1	5 255	6,0	4 758	5,1
Suomen Kansallisooppera	16 529	21,1	21 813	30,7	40 819	40,3	35 224	40,0	36 043	38,8
Taideteollisuus	492	0,6	924	1,3	1 479	1,5	1 010	1,1	1 566	1,7
Tanssitaide	886	1,1	725	1,0	513	0,5	916	1,0	1 021	1,1
Valokuvataide	282	0,4	341	0,5	723	0,7	408	0,5	468	0,5
Muu taide	7	0,0	774	1,1	49	0,0	1 159	1,3	1 050	1,1
Museot ja kulttuuriperintö	9 560	12,2	6 327	8,9	19 480	14,7	10 747	12,2	10 560	11,4
Muut kohteet	7 332	9,3	11 028	15,5	14 933	8,0	3 700	4,2	6 067	6,5
Yhteensä	78 510	100,0	71 028	100,0	101 376	100,0	88 050	100,0	92 995¹	100,0
Säveltaide yhteensä (Säveltaide+ Kansallisooppera)	20 824	26,6	26 733	37,6	46 932	43,4	40 480	46,0	40 802	43,6
Näyttämötaide yhteensä (Näyttämötaide+ Kansallisteatteri)	23 050	29,4	8 449	11,9	10 779	10,2	11 545	13,1	12 462	13,4

¹Luvut sisältävät taiteilijoiden apurahoja ja palkintoja.

Lähde: Pekka Oesch: Kulttuuriyhteisöjen harkinnanvarainen tuki.

Selvästi suurimman tuen saa säveltaide, jonka osuus 43,9 %. Pelkästään Kansallisoopperan osuus kaikista tuista on 38,8 %. Toiseksi suurin tuen saaja on näyttämötaide 13,6 %:lla. Pelkäs-

tään Kansallisteatterin osuus on 8,5 %. Kolmanneksi eniten tukea kohdistuu museoille ja kulttuuriperinnölle, jotka saavat 11,4 %.

Yhteisöille myönnetyt harkinnanvaraiset valtionavustukset suuralueittain v. 2002

	1 000 €	%
Pääkaupunkiseutu	29 427	35,1
Kansallisoppera	36 044	43,4
Kansallisteatteri	7 895	9,4
Pääkaupunkiseutu yhteensä	73 366	88,6
Uusimaa	316	0,4
Etelä-Suomi	3 398	4,1
Itä-Suomi	1 764	2,1
Väli-Suomi	2 092	2,5
Pohjois-Suomi	1 726	2,1
Muut alueet	769	0,9
Yhteensä	83 431	100,0

Lähde: Pekka Oesch: Kulttuuriyhteisöjen harkinnanvarainen tuki.

Pääkaupunkiseudun 35,1 %:n osuus on alueiden tuista selvästi suurin. Kun tähän tukeen lisätään vielä Suomen Kansallisopperan ja Suomen Kansallisteatterin tuki, nousee pääkaupunkiseudun saama tuki 88,6 %:iin. Etelä-Suomen 4,1 %:n tukiosuus on toiseksi suurin.

Näiden taulukoiden lukuja tarkasteltaessa on syytä muistaa, että ne kuvaavat vain harkinnanvaraisten avustusten jakautumista eivätkä luvut sisällä lakisääteisiä valtionosuuksia. Harkinnanvaraisten avustusten osuus valtion koko kulttuurituesta (sisältää myös kulttuurihallinnon virastojen toimintamenot) on noin kolmasosa.

Harkinnanvaraisia avustuksia myönnetään myös kansallisille kulttuuritapahtumille.

Valtakunnallisille kulttuuritapahtumille myönnetyt avustukset v. 1994—2003

Vuosi	Hakijat	Haettu summa	Saajat	Myönnetty summa
	kpl	1 000 €	kpl	1 000 €
1994	92	3 740	87	2 770
1995	95	4 300	86	2 430
1996	98	4 500	90	2 430
1997	123	4 780	76	2 550
1998	127	4 540	84	2 690
1999	129	4 390	99	2 690
2000	162	5 210	91	2 690
2001	158	5 360	105	2 940
2002	181	5 900	109	2 940
2003	189	6 300	108	2 970
2004	166	5 800	124	3 473

Lähde: Opetusministeriö

Vuonna 2003 avustuksia saaneita tapahtumia oli kulttuurimuodoittain seuraavasti: säveltaide 56, kuvataide 13, kirjallisuus 9, tanssitaide 9, näyttämötaide 6, taideteollisuus 2, valokuvataide 1 ja muut tapahtumat 16. Vuonna 2004 avustuksia jaettiin 3 473 000 €, ja edellisestä vuodesta avustuskasvu kasvoi 503 000 €. Avustuksia jaettiin 124 tapahtumalle. Uusia avustuksen saajia oli 18. Valtion tuen osuus avustettavien tapahtumien menoista oli keskimäärin 16 %. Suurimman avustuksen sai aiempien vuosien tapaan Savonlinnan oopperajuhlat (650 000 €). Muita suuria tuensaajia olivat mm. Tampereen Teatterikesä (217 000 €), Kuhmon kamarimusiikki (172 000 €), Kuopio Tanssi ja Soi (151 000 €), Kaustisen Folk Music Festival

(150 000 €), Porin Jazz Festival (100 000 €) ja Helsingin Juhlaviikot (100 000 €).

Opetusministeriön mukaan kulttuuriministeri on kiinnittänyt uusia tuensaajia valittaessa huomiota aiemmin vähemmän tuettuihin ja esillä olleisiin aloihin kuten mediataiteeseen, etno- ja rock-musiikkiin sekä sirkustaiteeseen. Ensimmäistä kertaa avustusta saavat v. 2004 mm. Avanto Helsinki Media Art Festival (10 000 €), Tanssivirtaa Tampereella -nykytanssifestivaali (10 000 €), Provinssirock Seinäjoella (10 000 €), Uuden ja kokeellisen jongleerauksen festivaali Helsingissä (8 000 €), Spotti – Lasten teatteripäivät Riihimäellä (5 000 €) sekä Tammisaarella järjestettävä ARS-Baltica romani kirjailijakongressi (8 000 €).

Avustuspäätöksiä tehdessään opetusministeriö pyytää taiteen keskustoimikunnalta avustusrahan jakoehdotuksen, joka puolestaan perustuu eri taiteenalojen valtion taidetoimikuntien ehdotukseen oman alansa hakemuksista. Opetusministeriön mukaan peruslähdekohtana myönnettävien tapahtumien tukemiselle on mm. se, että kulttuuritapahtumalla on olemassa taiteellinen johto ja tietty taso, selkeä toimintajärjestys sekä suhteellisen vakaa taloudellinen tilanne. Tuettavien tapahtumien taloudellista vakautta seurataan toiminta-avustuksen liitteinä vaadituista asiakirjoista: edellisen tilikauden toimintakertomuksesta, tuloslaskelmasta, taseesta sekä tilintarkastuskertomuksesta. Avustettavilta vaaditaan myös selvitys edellisenä vuotena saadun avustuksen käytöstä. Tuettavien tapahtumien pitää olla joko valtakunnallisesti (ja kansainvälisesti) tai alueellisesti tai paikallisesti merkittäviä kulttuuritapahtumia tai vastaavasti taiteenalan kannalta merkittäviä festivaaleja.

Avustuspäätösten teossa opetusministeriö on pyrkinyt siihen, että valtionavun osuus

kulttuuritapahtumien kokonaismenoista on korkeintaan 30 %. Opetusministeriön mukaan on kuitenkin tiettyjä tapahtumia, joiden koko olemassaolo on perinteisesti perustunut pitkälle valtion tukeen (valtion tuki on n. 50 %). Näitä ovat mm. Kalle Päätalo -seuran järjestämät Kalle Päätalo -päivät, Väinö Linna -seuran järjestämät Pentinkulmapäivät, Seinäjoen harrastajateatteripäivät sekä muutamat lastenkulttuuritapahtumat. Nämä tapahtumat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne eivät houkuttele suuria sponsoreita eikä niiden ole mahdollista kerätä suuria lipputulotuloja. Suurilla festivaaleilla on sponsoinnin ja muiden yritysyhteistyötulojen osuus kasvanut merkittävästi viime vuosina.

Kansallisten kulttuuri- ja taidelaitosten rahoituksen kehitys ja toiminnan tuloksellisuuden arviointi

Valtion tuki kansallisille kulttuuri- ja taidelaitoksille on kehittynyt seuraavasti.

Kansallisten kulttuuri- ja taidelaitosten valtion rahoitus v. 1999–2003

	1999	2000	2001	2002	2003
	1 000 €				
Valtion taidemuseo	8 443	14 337	14 973	15 641	16 526
Suomenlinnan hoitokunta	2 181	2 192	2 283	2 376	2 522
Museovirasto	12 782	13 143	14 110	14 705	15 183
Suomen elokuva-arkisto	2 472	2 496	2 938	2 833	3 483
Valtion elokuvataarkastamo	471	476	508	504	505
Suomen Kansallisteatteri	6 728	6 906	7 064	7 896	8 162 ¹
Suomen Kansallisooppera	23 471	23 084	24 909	25 565	26 368 ²

¹Kansallisteatterin peruskorjausmenot eivät sisälly rahoituslukuun.

²Kansallisoopperan kiinteistökulut senaattikiinteistöille eivät sisälly rahoituslukuun.

Lähde: Opetusministeriö

Viisi ensiksi mainittua laitosta ovat valtion virastoja. Suomen Kansallisteatteri on osakeyhtiömuotoinen ja Suomen Kansallisooppera säätiömuotoinen veikkauvoittovaroista valtion tukea saava taidelaitos.

Opetusministeriö arvioi virastojen toiminnan tuloksellisuutta tulosohtausprosessin avulla. Tähän mennessä kaikkien virastojen kanssa on tehty vuosittaiset tulossopimukset, joiden toteumaraporttien pohjalta toimintaa arvioidaan. Vuosittain virastojen kanssa järjestetään yksi virallinen tulossopimusneuvottelu, missä tarkastellaan edellisen vuoden toimintaa sekä sovitaan alustavasti seuraavan vuoden tulossopimuksen

sisällöstä. Sopimukset on tarkistettu ja allekirjoitettu syksyisin valtion talousarvion valmistumisen mukaan. Vuodesta 2005 eteenpäin virastojen osalta siirrytään 3-vuotiseen tulossopimusrhythmiin.

Taide- ja kulttuurilaitosten osalta opetusministeriö käynnisti v. 2002 tulosohtauksen kehittämishankkeen. Tämän kehittämishankkeen tarkoituksena oli terävöittää ministeriön tulosohtausotetta sekä kehittää virastojen tulossopimusten rakennetta ja sisäistä seurantaa.

Kansallisoopperan ja -teatterin kanssa ministeriö järjestää ns. tavoitekeskustelut, joissa käydään läpi tulevaa ohjelmistopolitiikkaa ja muu-

hun toimintaan ja talousarvioon liittyviä seikkoja sekä tarkastellaan edellistä toimintavuotta. Harkinnanvarainen valtionavustus Kansallisoopperalle ja Kansallisteatterille myönnetään hakemuksesta eduskunnan vuosittain valtion talousarviossa myöntämän määrärahan puitteissa. Vuoden päättyessä laitokset toimittavat opetusministeriölle lain edellyttämät tiliselvitykset valtionavustuksen käytöstä. Oopperan osalta toiminnan ja talouden seuranta ja valvontaa tehostaa kaksi äskettäin opetusministeriön johdolla neuvoteltua sopimusta, joista toinen koskee pääkaupunkiseudun kaupunkien osallistu-

mista oopperan käyttökustannuksiin ja toinen aiesopimus ministeriön osuutta oopperan toimintaedellytysten turvaamiseen.

Valtiontilintarkastajat tekivät valvontakäynnin Valtion taidemuseoon, Suomen Kansallisteatteriin ja Suomen Kansallisoopperaan. Valvontakäynneillä nousi esiin mm. seuraavia asioita.

Valtion taidemuseo

Valtion taidemuseo on valtion virasto, jonka toimintaan on osoitettu määrärahat valtion talousarviossa.

Valtion taidemuseon tulot ja menot v. 2000–04

	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
	1 000 €				
Budjettirahoitus, netto	14 958	14 360	15 298	16 887	16 445
Sponsoritulot	775	640	545	798	1 118
Pääsylipputulot	1 585	1 222	1 534	1 325	1 580
Muut toim. tuotot	188	892	717	682	578
Kokonaismenot	17 507	17 115	18 094	19 591	19 722

¹Talousarviotietoja.

Lähde: Valtion taidemuseo.

Taidemuseon mukaan sen taloudellinen tilanne on heikentynyt toisaalta pakollisten ja toisaalta taidemuseon vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevien menojen kasvun vuoksi. Tämän seurauksena museolla on käytettävissään jatkuvasti supistuva osuus varsinaiseen toimintaan. Esimerkiksi v. 2004 käytettävissä olevasta rahoituksesta vain 11 % jää näyttely-, kokoelma- ja muun sisällöllisen toiminnan rahoitukseen ja 89 % varoista joudutaan käyttämään kiinteisiin menoihin kuten palkkoihin, vuokriin, turvallisuuteen, energiaan, puhtaanapidon ostopalveluihin sekä kaluste- ja laitehankintoihin.

Taloudellisia vaikeuksia ovat aiheuttaneet ainakin seuraavat tekijät: tulopoliittisen sopimuksen mukaiset palkankorotukset, jotka on korvattu taidemuseon budjetissa vain osittain, uuden palkkausjärjestelmän mukaiset palkankorotukset, jotka on pitänyt rahoittaa toimintarahoituksesta, ostopalvelujen hinnankorotukset ja energian hinnan nopea kasvu v. 2002–03.

Valtion taidemuseon käytössä ovat Ateneumin, Kiasman ja Sinebrychoffin rakennukset sekä mm. varastotiloja. Kiinteistöongelmia on ilmennyt erityisesti Kiasman rakennuksessa. Viat ovat aiheutuneet mm. rakentamisen poikkeavasta toteutustavasta, erikoisen arkkitehtuu-

rin vaikeista suunnitteluratkaisuista ja rakennusvirheistä. Pääurakoitsijana toimineen Seicon Oy:n ja Senaatti-Kiinteistöjen välillä on edelleen kiistaa rakennusvirheiden ja korjauskustannusten maksajista.

Kiasman rakennuksen pahimpia vikoja ovat olleet eri puolilla rakennusta ilmenneet vesivuodot, jotka jatkuvat edelleen useista korjaustoimenpiteistä huolimatta. Kattoikkunoiden rikkoutumiset yleisöaulan kohdalla ovat aiheuttaneet vaaratilanteita. Rakennuksen hisseissä on esiintynyt runsaasti ongelmia. Erityisesti ison tavarahissin viat ovat osoittautuneet rakenteellisista syistä lähes mahdottomiksi korjata. Jäähdytyslaitteiston teho on riittämätön kuumimpana kesäaikana. Gallerioiden lattiapinnoitteet ovat epäonnistuneet joko virheellisistä työsuoritusten tai väärissä olosuhteissa tehdyn työn vuoksi.

Suomen Kansallisooppera

Säätiömuotoisena toimiva Suomen Kansallisooppera saa harkinnanvaraista valtionavustusta veikkausvoittovaroista. Oopperan valtion tuen osuus taiteen rahoituksessa on ollut merkittävä, sillä sen saama valtionavustus on ollut viime vuosina noin kolmasosa taiteen saamasta valtion tuesta.

Suomen Kansallisoopperan tulot ja menot v. 2000–04

	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
	1 000 €				
Valtion avustus toimintaan	23 428	24 909	25 670	26 380	28 929
Valtion avustus tilavuokraan	9 957	10 316	10 479	10 649	11 175
Valtion avustus balettioppilaille	602	446	485	565	680
Valtion avustus yhteensä	33 987	35 671	36 634	37 594	40 784
Pääkaupunkiseudun kuntien tuki	4 080	3 899	3 973	4 108	4 207
Julkinen tuki yhteensä	38 066	39 659	40 607	41 702	44 991
Julkinen tuki/lippu	144	149	152	166	167
Lipputulot	6 963	6 719	6 951	7 027	8 020
Sponsorituotot	655	1 365	635	638	577
Muu oma rahoitus	1 633	2 174	1 161	3 984	607
Oma rahoitus yhteensä	9 252	10 258	8 947	11 649	9 404
Toiminnan kokonaismenot	47 663	50 239	51 117	51 280	54 617

¹Talousarviotietoja.

Lähde: Suomen Kansallisooppera.

Oopperan rahoituksen ongelmaksi on koettu rahoituksen epävarmuus ja rahoituksen suuruuden määräytyminen toiminnan kannalta liian myöhään. Oopperan mukaan rahoituksen suuruuden ja riittävyyden tulee olla tiedossa useaksi vuodeksi eteenpäin, sillä esitystoiminnan suunnittelu ja toteuttaminen on pitkäjänteistä työtä, jossa ohjelmistoon liittyviä kiinnityksiä tehdään 2–3 vuoden aikajänteellä ja merkittävimmät kiinnitykset joudutaan vahvistamaan tätäkin aiemmin.

Rahoituksen epävarmuuteen liittyviä ongelmia tulevat olennaisesti vähentämään oopperan 10.12.2003 solmima sopimus pääkaupunkiseudun kaupunkien osallistumisesta oopperan käyttökustannuksiin sekä opetusministeriön ja oopperan 19.3.2004 solmima aiesopimus oopperan toimintaedellytysten turvaamisesta v. 2005–09. Ensiksi mainitun sopimuksen mukaan kaupungit maksavat avustuksena Suomen Kansallisoopperan säätölle 4 085 000 € kalenterivuodes-

sa, ja avustusta tarkistetaan yleisen ansio- ja hintatason nousua vastaavasti. Opetusministeriön kanssa solmitun sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa Kansallisoopperan taloudellista asemaa, lisätä valtion rahoituksen ennakoitavuutta sekä parantaa oopperan toiminnan ja taloudenhoidon pitkäjänteistä suunnittelua ja ohjausta. Sopimuksen mukaan yleisavustuksen määrässä huomioidaan palvelussuhteen ehdoista tehdyn virka- ja työehtosopimuksen mukainen yleiskorotus edellyttäen, että eduskunta osoittaa vuosittain opetusministeriön käyttöön tarvittavat määrärahat.

Suomen Kansallisteatteri

Osakeyhtiömuotoisena toimiva Suomen Kansallisteatteri saa harkinnanvaraista valtionavustusta Kansallisoopperan tavoin veikkausvoittovaroista. Kansallisteatterin osakeyhtiön osakekannasta Suomen Kansallisteatterin säätö omistaa lähes 90 %.

Suomen Kansallisteatterin tulot ja menot v. 2000–04

	2000	2001	2002	2003	2004 ¹
	1 000 €				
Valtion avustus toimintaan	6 728	7 064	7 896	8 162	8 418
Helsingin kaupungin avustus	206	210	212	203	198
Julkinen tuki yhteensä	6 934	7 274	8 108	8 365	8 616
Sponsorituotot	103	238	263	204	75
Lipputulot	1 715	1 641	1 756	2 009	2 159
Muut toim. tuotot	109	157	237	217	164
Toiminnan kokonaismenot	10 048	10 806	12 617	15 463	12 030

¹Talousarviotietoja, eivät sisällä valtion erityisavustusta peruskorjauslainojen korkomenuihin.

Lähde: Suomen Kansallisteatteri.

Valtionavustusten osuus kokonaistuotoista on tarkastelujaksolla ollut n. 76 % ja Helsingin kaupungin avustuksen osuus n. 2 %. Pääsilyputulojen osuus on ollut n. 17–19 %. Taloudellisia ongelmia Kansallisteatterille on aiheuttanut tulopolittisissa ratkaisussa sovitut palkankorotukset. Lisärasitetta teatterin talouteen on aiheuttanut kiinteistön arvon nousu, mikä on nostanut teatterin kiinteistövero.

Kansallisteatterin kiinteistössä toteutettiin v. 2000–02 taloudellisesti merkittävä peruskorjaus. Peruskorjaus rahoitettiin siten, että Kansallisteatteri otti eduskunnan antaman valtuuden nojalla 37 milj. €:n lainan. Laina-aika on 15 vuotta, lainaa lyhennetään tasaerinä niin, että viimeinen lyhennys maksetaan v. 2015. Sekä lyhennykset että korot maksetaan opetusministeriön talousarviomäärärahoista.

Vaikka peruskorjaus onnistuikin melko hyvin, on kiinteistössä ilmennyt halkeamia korjauksen vaikutuksesta tapahtuneen rakennuksen nousun takia. Takuukorjauksia on tehty edelleenkin, ja vakuutusyhtiöt kiistelevät siitä, kenellä on taloudellisen vastuu.

Taidetoimikuntien asema kulttuurin ja taiteen tukemisessa

Taiteen keskustoimikunta, valtion taidetoimikunnat (9) ja alueelliset taidetoimikunnat (13) on perustettu v. 1967 annetulla lailla taiteen edistämisen järjestelystä (328/1967). Näiden tehtävänä on Suomen taiteen edistäminen luovaa ja esittävää taiteellista työtä tukemalla, taiteen tuntemusta, taiteen harrastusta ja taiteen kannalta tärkeää ajankohtaista tutkimusta edistämällä sekä toimimalla valtion asiantuntijaeliminä taiteen alalla.

Taidetoimikuntien ja taiteen keskustoimikunnan keskeisimpiä tehtäviä taiteen edistämässä ovat mm. esityksen tekeminen vuosittain valtion talousarviossa taiteen edistämiseen osoitettavista määrärahoista ja tähän tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen jakaminen apurahoina ja valtionavustuksina (mm. valtion taiteilijapurahat), esitysten ja aloitteiden tekeminen sekä lausuntojen ja selvitysten antaminen taidetta koskevista asioissa, taiteen tutkimus- ja julkaisutoiminnan sekä taiteen harrastustoiminnan edistäminen, Suomen taiteen tunnetuksi tekeminen ulkomailla ja taiteen alan kansainvälisen vuorovaikutuksen edistäminen. Alueellisten taidetoimikuntien tehtävänä on toimialueellaan edistää taidetta ja sen harjoittamista ja harrasta-

mista sekä näihin liittyvää tiedotusta ja kansainvälistä toimintaa sekä edistää yhteistyötä taide- ja kulttuurielämän toimijoiden kesken alueellaan. Ne voivat määrärahojensa rajoissa myöntää taiteilija- ja kohdeapurahoja ja muita avustuksia sekä palkata ohjaavia läänintaiteilijoita.

Taiteen keskustoimikunnan ja valtion taidetoimikuntien jäsenet määrää valtioneuvosto taiteen eri alojen keskeisiä järjestöjä ja laitoksia kuultuaan näiden ehdottamista henkilöistä. Alueellisten taidetoimikuntien jäsenet määrää lääninhallitus alueellisia taiteen ja kulttuuripolitiikan järjestöjä ja laitoksia kuultuaan näiden ehdottamista henkilöistä. Taidetoimikunnat ovat opetusministeriön alaisia.

Valtion talousarviossa osoitettiin taiteen ja kulttuurin tukemiseen v. 2003 varoja runsaat 315 milj. €, josta runsaat 191 milj. € koostui taiteen tukemiseen osoitetuista veikkausvoittovaroista. Taidetoimikuntalaitoksen päätösvallassa oli taiteen tuesta runsaat 20 milj. €. Lausuntomenettelyn kautta taiteen keskustoimikunta ja valtion taidetoimikunnat vaikuttavat myös moniin opetusministeriön tukipäätöksiin (mm. valtakunnalliset kulttuuritapahtumat ja ylimääräiset taiteilijaeläkkeet).

Valtaosa taiteen keskustoimikunnan ja valtion taidetoimikuntien suorasta tuesta taiteilijoille perustuu taiteilijaprofessorin viroista ja valtion taiteilija-apurahoista säädettyyn lakiin (734/1969) sekä lautakuntien osalta omiin erillislakeihin. Näiden lakisääteisten sekä muun suoranaisesti taiteelliseen työskentelyyn kohdistuvan taiteilijatuen osuus taidebudjetista oli v. 2003 runsaat 11 milj. €. Kun mukaan lasketaan työryhmille ja yhteisöille kohdistunut tuki, päädytään 17 milj. €:oon. Alueelliset taidetoimikunnat edistivät v. 2003 taidetta kaikkiaan 3,6 milj. €:lla.

Suomen taidetoimikuntalaitoksen kansainvälinen arviointi julkistettiin 5.2.2004. Arviointiryhmään kuuluivat ylijohtaja Theodoor Adams Hollannin opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriöstä, johtaja Rod Fisher International Intelligence on Culture -keskuksesta Englannista ja professori Pertti Ahonen Tampereen yliopistosta.

Arviointiryhmä esittää yleisinä huomioina Suomen taidetoimikuntalaitoksesta mm. seuraavia näkökohtia:

– Taidetoimikuntajärjestelmästä puuttuu riittävä yhtenäisyys.

– Taiteen keskustoimikunta, valtion taide-toimikunnat ja alueelliset taidetoimikunnat eivät nivoudu hyvin toisiinsa. Tästä seuraa, että jotkut tehtävät hoituvat, toiset eivät.

– Vaikka kyse on suhteellisen pienestä menoerästä valtion kulttuurimäärärahojen joukossa, tämä yhteen nivoutumisen puute näyttää johtavan päällekkäiseen työhön valtion taide-toimikuntien ja alueellisten taidetoimikuntien kesken. Molemmat jakavat apurahoja taiteilijoille.

– Samaan aikaan jotkut alueelliset toiminnot eivät pääse kehittymään.

Asiantuntijoiden mukaan on ehdottoman tärkeää säilyttää taiteiden ja taiteilijoiden julkisen tuen alueellinen ulottuvuus. Alueellisten taide-toimikuntien työ täydentää taiteen keskustoimikunnan työtä ja mahdollistaa julkisen tuen kohdistamisen taiteellisen toiminnan tukemiseen maantieteellisesti kattavammin kuin todennäköisesti tapahtuisi ilman niitä. Asiantuntijat ovat toisaalta sitä mieltä, että:

– alueelliset taidetoimikunnat ovat aliresursoituja ja aliarvostettuja

– niiden voimavaroja levitetään usein vähemmän kattavasti ja pienten taiteilijapurahojen jakamista tulisikin harkita uudestaan

– tämänhetkinen tilanne, jonka mukaan kaksi eri ministeriötä rahoittaa alueellisia taidetoimikuntia, ei ole tyydyttävä

– yhteydenpidon puute alueviranomaisiin on hämmästyttävää ja vaikeuttaa taiteen ja kulttuurin strategista lähenemistä aluekehitykseen

– Suomen Kulttuurirahaston maakuntarahastojen rooli täytyy ottaa huomioon kaikkien alueiden politiikassa.

Asiantuntijat esittävät myös suosituksia toimenpiteistä, jotka heidän käsityksenä mukaan johtaisivat nykyistä yhtenäisempään järjestelmään:

– Vahvistetaan kulttuuripoliittista päätöksentekoa perustamalla korkeatasoinen kulttuurineuvosto opetusministeriön neuvoa-antavaksi elimeksi taide- ja kulttuuripoliittikan kehittämiseksi hallinnon laajemmassa viitekehityksessä.

– Kehitetään valtion taidetoimikuntia ja taiteen keskustoimikuntaa enemmän yhdeksi kokonaisuudeksi.

– Delegoidaan valtion taiteilijaeläkepäätökset opetusministeriöstä taiteen keskustoimikunnalle.

– Harkitaan taiteen keskustoimikunnan roolin vahvistamista myös kulttuuritapahtumien ja kansainvälisen yhteistyön osalta

– Annetaan uudelle yhteen sulautetulle taide-toimikuntalaitokselle nykyistä suurempi taloudellinen itsenäisyys.

– Vahvistetaan taiteen ja kulttuurin asemaa aluekehityksessä kytkemällä alueelliset taidetoimikunnat joko alueviranomaisiin (maakunnan liitot) tai taiteen keskustoimikuntaan.

– Varmistetaan, että taidetoimikuntalaitokselle asetettavat tavoitteet ovat yksinkertaisia ja mitattavissa olevia.

Opetusministeriö on pyytänyt kansainvälisestä arvioinnista lausunnot useilta tahoilta. Lausunnot saatuaan ministeriö on ryhtynyt kehittämistoimiin, jotta alueelliset näkökohdat taiteen ja kulttuurin edistämiseksi tulisivat huomioituksi parhaalla mahdollisella tavalla.

Taiteen keskustoimikunta toteaa kansainvälisestä arvioinnista opetusministeriölle antamassaan lausunnossa muun ohella, että arvioinnin keskeisimmät kriittiset huomiot keskittyvät rakenteisiin, eivät toiminnan tavoitteisiin ja tuloksiin. Vähälle huomiolle jää esim. taidetoimikuntalaitoksen aloitteellisuus ja osallistuminen valtioneuvoston taide- ja taiteilijapoliittisen toimikunnan (TAO) työhön. Valtioneuvoston periaatepäätös sekä taide- ja taiteilijapoliittinen ohjelma ovat virstanpylväitä suomalaisessa kulttuuripoliittikan strategiatyössä, uuden kansallisen kulttuuripoliittikan perusta. Sekä edellinen että nykyinen toimikunta ovat korostaneet erityisesti taide- ja taiteilijapoliittisen ohjelmaproessin asemaa strategisesti merkittävänä kulttuuripoliittisena välineenä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Taiteen keskustoimikunta on uudessa kokoonpanossaan ottanut tavoitteekseen valtakunnallisen ja alueellisen taidetoimikuntatyön yhteistoiminnan tiivistämisen. Viime vuosina yhteisyyttä on sen mukaan jo pyritty parantamaan mm. yhteisin budjettitavoittein, yhteneväisin tulossopimusmallin sekä pieneltä osaltaan myös yhteisen toimintakertomuksen muodossa. Nykyistä kiinteämpi yhteistyö taiteen keskustoimikunnan, taidetoimikuntien ja alueellisten toimikuntien välillä mahdollistaisi konkreettisesti mm. avustus- ja apurahajaon rationalisoinnin lukuisilla eri tavoilla. Yhtenä esimerkkinä toimikunta mainitsee kulttuurijuhlien valtionavustusten jaon. Juhlat tulisi jakaa selkeämmin yhtäältä kansainvälisiin ja valtakunnallisiin tapahtumiin ja toisaalta alueellisiin tapahtumiin. Edellisten tukipäätökset tehtäisiin joko nykyiseen tapaan opetusministeriössä tai päätösvalta siirrettäisiin

kansainvälisen arvioinnin suositusten mukaisesti toimikuntalaitokselle. Alueellisten tapahtumien tukipäätökset delegoitaisiin aluetoimikunnille.

Opetusministeriölle 15.7.2004 mennessä toimitetuissa toimikuntalaitoksen kehittämistä koskevista esityksistä katsotaan yleisesti, että toimikuntalaitosta tulisi kehittää nykyisen järjestelmän pohjalta niin, että toimikuntajärjestelmän yhtenäisyyttä vahvistetaan ja alueelliset taide-toimikunnat liitetään selkeästi taiteen keskus-toimikunnan alaisuuteen. Alueellisten taidetoimikuntien asema lääninhallitusten yhteydessä koetaan ongelmalliseksi. Vaikeuksia aiheuttaa

erityisesti se, että toiminnan sisällöllinen ohjaus on opetusministeriöllä ja voimavaro-ohjaus opetusministeriön lisäksi mm. toimihenkilöiden palkkojen ja eräiden hallintomenojen osalta sisäasiainministeriöllä. Esityksissä tarkastellaan myös opetusministeriön ja toimikuntien välistä työnjakoa, tehtävien nykyistä laajempaa delegointia toimikunnille sekä tuodaan esiin huoli toimikuntien voimavarojen riittävydestä. Esityksissä kiinnitetään huomiota lisäksi alueellisten taidetoimikuntien ja aluekehitysviranomaisten yhteistyöhön aluehallintoviranomaisten kanssa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Opetusministeriön hallinnonalalla kulttuuria ja taidetta tuetaan lakisääteisillä valtionosuuksilla ja harkinnanvaraisilla avustuksilla. Lakisääteinen tuki on rahoitettu pääosin varsinaisista budjettivaroista ja harkinnanvaraiset avustukset veikkauvoittovaroista. Veikkauksen asema rahoituksessa on merkittävä, sillä yli puolet kulttuurin ja taiteen tuesta maksetaan veikkauksen tuotoista. Veikkausvoittovaroja on käytetty myös aiempaa enemmän lakisääteisten valtionosuuksien maksamiseen.

Veikkausvoittovaroista tapahtuvan kulttuurin rahoituksen uhaksi on kulttuuritoimijoiden piirissä, opetushallinnossa ja julkisessa keskustelussa koettu ulkomaiset rahapeliyhteisöt, joiden kiinnostus Suomen rahapelimarkkinoita kohtaan on kasvanut. On tärkeää, että kansainvälisten rahapeliyhteisöjen toimintaa ja tuloa Suomen rahapelimarkkinoille seurataan tarkoin ja ryhdytään tarpeen vaatiessa lainsäädännöllisiin ja muihinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin, joilla turvataan Veikkauksen asema ja valtiolle tuloutettavien Veikkauksen tuottojen myönteinen kehitys. Valtiontilintarkastajien mielestä veikkausvoittovarojen nousujohteinen kehitys luo vakautta kulttuurin ja taiteen rahoitukseen ja tarjoaa perusedellytyksiä kulttuurin ja taiteen pitkäjänteiselle kehittämistyölle.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 1998 todenneet kirjastojen määrärahoja koskevassa kannanotossaan, että järjestely Veikkauksen voittovarojen käyttämisestä lakisääteisiin menoihin tarkoitettiin poikkeusluonteiseksi, ei pysyväksi. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että kirjastojen valtionosuuksien maksatuksessa siirrytään pikaisesti normaaliin budjettirahoitukseen, jolloin veikkauksen tuotto voidaan kohdentaa arpajaislain mukaisesti.

Lakisääteisen valtionosuusjärjestelmän osuus kulttuurin kokonaisrahoituksesta on noin kaksi kolmasosaa. Sinänsä hyvin toimivan järjestelmän puutteeksi on koettu se, ettei järjestelmä kohteile samoin perustein kaikkia kulttuurimuotoja ja -laitoksia. Ongelmallisin on tilanne teattereiden toiminnan

rahoituksessa, sillä valtionosuuden perusteena oleviin yksikköhintoihin ei tehdä indeksitarkistuksia kuten esim. museoiden ja orkestereiden yksikköhintoihin, eikä henkilötöyvuosien määriä ole lisätty toiminnan laajentumisesta huolimatta. Teattereiden toteutuneet käyttömenot ovat nousseet selvästi valtionosuuden perusteena olevia yksikköhintoja nopeammin. Vaikka teatteritoiminta on viime vuosina laajentunut, ei valtion näyttämötaidetoimikunta ole esittänyt uusia teatteriryhmiä valtionosuusjärjestelmän piiriin, koska sen mielestä valtion tuen saajien määrän lisääntyessä valtionosuudet jäävät liian pieniksi. Valtiontilintarkastajat katsovat, että teattereiden valtionosuusjärjestelmää tulisi uudistaa siten, että se ottaa nykyistä paremmin huomioon sekä yleisessä kustannuskehityksessä että myös teattereiden toteutuneissa menoissa tapahtuneet muutokset. Sen lisäksi tulee arvioida valtionosuutta hakevien teattereiden – niin valtionosuuden piirissä kuin sen ulkopuolellakin olevien – toimintaa ja toiminnan tulokellisuus-ta. Näin valtionosuuden myöntäjä saisi riittävät tiedot ja perusteet valtionrahoituksen oikeudenmukaiselle kohdentamiselle.

Opetusministeriön harkinnanvaraisista avustuksista, joiden osuus kulttuurin kokonaisrahoituksesta on noin kolmasosa, maksetaan avustuksia muiden kohteiden lisäksi mm. valtakunnallisille kulttuuritapahtumille. Avustuksen hakijoiden määrä on lisääntynyt vuosien kuluessa muutamasta kymmenestä lähes kahteen sataan. Koska avustuspäätösten valmistelu edellyttää kaikkien hakemusten yksityiskohtaista tarkastelua, on avustuspäätösten valmistelusta muodostunut ministeriössä työläs ja aikaa vievä tehtävä.

Valtion keskushallinnon kehittämisen yleisenä periaatteen on ollut vahvistaa ministeriöiden asemaa strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa ja siirtää operatiivisia tehtäviä ministeriöistä muille viranomaisille. Mainitun periaatteen mukaista olisi siirtää valtakunnallisten kulttuuritapahtumien avustustoiminta taidetoimikuntajärjestelmän tehtäväksi. Tällainen delegointi olisi perusteltua siitkin syystä, että kaikki avustusta hakevat tapahtumat eivät ole valtakunnallisia, vaan

osa niistä on luonteeltaan alueellisia, jolloin avustuksia koskevassa päätöksenteossa tarvitaan kulttuurin alueellista asiantuntemusta.

Valtion taidemuseossa, Suomen Kansallisopperassa ja Suomen Kansallisteatterissa henkilöstömenojen osuus kokonaismenoista on merkittävä. Näissä laitoksissa on taloutta rasittavaksi tekijäksi koettu se, ettei niiden määrärahojen eikä valtionavustusten mitoituksessa ole huomioitu lainkaan tai on huomioitu vain osittain tulopoliittisissa ratkaisuisa sovitut palkankorotukset, jotka lisäävät laitosten palkkamenoja. Valtiontilintarkastajien mielestä määrärahojen ja valtionavustusten mitoituksessa tulisi huomioida tulopoliittisten ratkaisujen taloudelliset vaikutukset eri laitoksille yhtäläisin perustein. Valtion taidemuseon toiminnan rahoituksen osalta valtiontilintarkastajat ovat huolissaan siitä, että vain hyvin pieni osa toimintamenoista (v. 2004 11 %) voidaan käyttää varsinaiseen toimintaan.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä, että opetusministeriö on tilannut taidetoimikuntalaitosta koskevan kansainvälisen arvioinnin ja on raportin valmistumisen jälkeen ryhtynyt toimenpiteisiin järjestelmän kehittämiseksi. Koska kehittämissyö on vireillä opetusministeriössä, valtiontilintarkastajat esittävät seuraavassa vain valvonnassa esiin nousseita, periaatteellisesti merkittäviä näkökohtia.

Valtiontilintarkastajien mielestä toimikuntajärjestelmään kuuluvien alueellisten taidetoimikuntien toiminnan ja hallinnon suurimmaksi ongelmaksi on osoittautunut se, että toiminnan ohjaus on opetusministeriöllä ja hallinnollinen ohjaus osin

sisäasiainministeriöllä. Muun muassa tästä syystä toimikuntalaitosta tulisi kehittää niin, että järjestelmästä tulee sekä toiminnallisesti että hallinnollisesti opetusministeriön alaisuudessa toimiva yhtenäinen kokonaisuus. Tällainen uudistus ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että toimikuntien yhteistyö aluehallintoviranomaisten kanssa vähenee, vaan päinvastoin, yhteistyötä tulee edelleen kehittää ja monipuolistaa. Toimikuntajärjestelmän kehittämisessä on tarpeen kiinnittää huomiota myös järjestelmän osien, Taiteen keskustoimikunnan, taide-toimikuntien ja alueellisten taidetoimikuntien työnjakoon sekä yhteistyön ja tietojenvaihdon edistämiseen. Kehitystyössä on lisäksi huolehdittava siitä, että järjestelmän eri osilla on toiminnan kannalta riittävä autonomia ja tehtävien edellyttämät voimavarat.

Toimikunnille voitaisiin siirtää kulttuuritapahtumia koskevien tehtävien lisäksi muitakin sellaisia tehtäviä, joiden hoito edellyttää hyvää taide-elämän, eri taiteenalojen ja taiteen alueellisten tarpeiden tuntemusta. Alueellisten taidetoimikuntien alueellista taideasioiden tuntemusta tulee hyödyntää nykyistä tehokkaammin opetushallinnon harkinnanvaraisessa avustustoiminnassa. Avustuksia myönnettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota avustusten tasapuolisempaan alueelliseen jakautumiseen. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että alueelliset kulttuurin ja taiteen rahoitustarpeet huomioidaan asianmukaisesti. Valtion avustusten suuntaamisessa on myös tarpeellista paneutua eri taidealojen ja -laitosten tuen tarpeisiin.

Euroopan aluekehitys- ja sosiaalirahastohankkeiden toimeenpano ja hallinnointi opetusministeriön hallinnonalalla

Opetusministeriö siirsi v. 2000 rakennerahastoasioiden toimivaltaansa lääninhallituksille ja Opetushallitukselle. Tässä kertomusosuudessa tarkastellaan sitä, miten Euroopan aluekehitys(EAKR) ja sosiaalirahastohankkeiden (ESR) toimeenpanossa ja hallinnoinnissa on onnistuttu uudistuksen jälkeisenä aikana.

Keskeisin huomio kohdistetaan lääninhallitusten toimintaan rakennerahastoviranomaisena. Arvioinnin kohteena on toiminnan säännöspäerusta, toiminnan kehitys, hallinnon organisointi ja voimavarat, toiminnan ohjaus, toiminnan tuloksellisuus, toiminnan valvonta ja seuranta sekä toiminnan kehittämistarpeet.

Aiheen valmistelua varten on pyydetty selvitykset opetusministeriön lisäksi Opetushallitukselta, lääninhallituksilta, Jyväskylän, Kuopion, Lapin ja Oulun yliopistoilta, Mikkelin, Porin ja

Seinäjoen yliopistokeskuksilta sekä Chydenius-Instituutilta ja Etelä-Pohjanmaan sekä Pohjois-Karjalan liitolta.

Toiminnan säännöspäerusta

Aluekehitys- ja sosiaalirahastotoimintaa koskevat yleiset rakennerahastoista myönnettävää tukea koskevat Euroopan yhteisön säädökset sekä erityisesti Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) koskevat asetukset. Rakennerahastoista myönnettävistä tuista säädetään neuvoston asetuksessa rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (1260/1999), jäljempänä yleisasetus. Yleisasetuksessa säädetään rahastoista sekä niiden rahoittamista tavoitteista, joita on kolme ohjelmakaudella 2000–06, ja yhteisöaloiteohjelmista. Lisäksi yleisasetuksessa säädetään ohjelmatyöstä sekä kansallisille tukien hallinnointijärjestelmille ja varainhoidolle asetettavista vaatimuksista. Yleisasetus sisältää näin ollen alueke-

hitys- ja sosiaalirahastotoimintaa koskevat perussäännökset.

Erityisesti aluekehitysrahastotoiminnasta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (1783/1999), jäljempänä EAKR-asetus, ja sosiaalirahaston käytöstä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (1262/1999), jäljempänä ESR-asetus. Sekä EAKR- että ESR-asetuksissa säädetään yleisasetusta tarkemmin rahaston tukeen oikeutetuista toimista ja yhteisöaloiteohjelmista. Yksityiskohdaiset menojen tukikelpoisuutta koskevat säännöt sisältyvät neuvoston asetukseen (1260/1999).

Rakennerahastojen tukitoimiin liittyvää tiedotus- ja julkistamistoimintaa koskevat säännökset sisältyvät komission asetukseen (1159/2000). Rakennerahastoista myönnetyn tuen myöntämiseen, takaisinperintään ja valvontaan liittyvistä kansallisista menettelyistä säädetään neuvoston asetuksen (1260/1999) soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta annetussa komission asetuksessa (438/2001), jäljempänä valvonta-asetus. Valvonta-asetukseen perustuvat jäsenvaltion velvollisuus järjestää tuettujen toimienpiteiden ja niistä aiheutuneiden menojen tosiallisuuden sekä sääntöjen mukaisuuden varmentaminen, viiden prosentin tarkastukset sekä eräät sääntöjenvastaisuuksiin ja tukien takaisinperintään liittyvät raportointivelvollisuudet.

Rakennerahastoista myönnettävien tukien hallinnointia koskevat lisäksi yleiset Euroopan yhteisöjen varainhoitoa koskevat asetukset. Kansallisella tasolla ohjelmatyön toteuttamisesta, maksu- ja hallintoviranomaisten sekä rakennerahastoja hallinnoivien viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999), jäljempänä rakennerahastolaki, ja sen nojalla annetussa asetuksessa (1354/1999). Rakennerahastolaissa säädetään myös rakennerahastoista myönnettävien tukien valvonnasta ja takaisinperinnästä. Rakennerahastovaroista myönnettävien avustusten myöntämiseen ja maksamiseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Opetusministeriön hallinnonalalla rakennerahastoihin liittyvien tehtävien siirrosta on säädetty rakennerahastolain nojalla Opetushallituksen ja lääninhallituksen toimivallasta rakennerahastoasioissa annetulla opetusministeriön asetuksella (933/2001). Lisäksi rakennerahastoista maksettavien tukien hallinnoimisessa noudatetaan yleisiä, hallintomenettelyä ja viranomaisten toimintaa koskevia säädöksiä.

Hankkeiden määrän ja rahoituksen kehitys

Opetusministeriön hallinnonalalla v. 2000 alkaen ohjelmakaudella aloitettujen hankkeiden määrä ja hankkeiden kohdentuminen eri tavoiteohjelmille ilmenevät seuraavasta taulukosta.

Vuosina 2000–03 aloitettujen ESR- ja EAKR-hankkeiden määrän kumulatiivinen kehitys

Ohjelma	2000		2001		2002		2003	
	ESR	EAKR	ESR	EAKR	ESR	EAKR	ESR	EAKR
Tavoite 1 Itä-Suomi	72	16	153	33	200	61	250	71
Tavoite 1 Pohjois-Suomi	60	37	103	48	149	81	199	92
Tavoite 2 Länsi-Suomi	30	26	74	58	122	101	148	137
Tavoite 2 Etelä-Suomi	32	53	76	82	127	140	153	175
Tavoite 2 Länsi-Suomen siirtymäkausi	0	3	0	14	0	25	0	32
Tavoite 2 Etelä-Suomen siirtymäkausi	0	0	0	3	0	5	0	8
Tavoite 3	351	0	501	0	708	0	910	0
Yhteensä	545	135	907	238	1 306	413	1 660	515

Lähde: Opetusministeriö.

Vuonna 2000 aloitettiin 545 ESR-hanketta ja 135 EAKR-hanketta. Vuosina 2001–03 aloitettiin lisää uusia hankkeita niin, että vuosien 2000–03 aikana aloitettuja ESR-hankkeita oli

yhteensä 1 660 ja EAKR-hankkeita 515. Aloite- tuista ESR-hankkeista 910, eli yli puolet kaikista aloitetuista ESR-hankkeista, kohdistui tavoite- ohjelmalle 3 (työllisyyden parantaminen, amma-

tillinen koulutus ja työttömyyden ehkäisy). EAKR-hankkeet ovat jakautuneet ESR-hankkeita tasaisemmin eri tavoiteohjelmille.

Seuraavan sivun taulukko kuvaa v. 2000–03 ESR- ja EAKR-hankkeisiin käytetyn ja sidotun EU-rahoituksen ja kansallisten rahoitusosuuksien kehitystä.

Tarkastelujaksolla ESR-hankkeiden EU-rahoituksen osuus kasvoi 29,90 milj. €:sta siten, että jakson lopulla oli käytetty yhteensä 157,70 milj. €. Vastaavan kansallisen rahoitusosuuden kokonaiskäyttö kasvoi 30,40 milj. €:sta 160,00 milj. €:oon. EAKR-hankkeiden EU-rahoitus kasvoi 11,72 milj. €:sta 62,50 milj. €:oon ja kansallinen rahoitusosuus 9,08 milj. €:sta 47,80 milj. €:oon. ESR-hankkeissa EU:n rahoitus ja kansalliset rahoitusosuudet ovat olleet likipitään yhtä suuria, ja niiden kasvu on ollut lähes samansuurista. EAKR-hankkeissa EU:n rahoitusosuudet ovat olleet kansallisia rahoitusosuuksia suurempia. Rahoitusosuuksien kasvu ei ole ollut yhtä tasaista kuin ESR-hankkeissa.

Rakennerahastohallinnon organisointi, voimavarat ja henkilöstön kehittäminen

Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ja siihen sisältyvät rakennerahasto-ohjelmien EU- ja kansalliset rahoitusosuudet EAKR:n maksuviranomaisena toimiva sisäasiainministeriö ja ESR:n maksuviranomaisena toimiva työministeriö osoittavat irrotuspäätöksillään opetusministeriön hallinnonalalla jaettavan myöntövaltuuden. Tämän jälkeen valtioneuvosto päättää opetusministeriön esittelystä rakennerahastovarojen ja kansallisen rahoitusosuuden alueellisesta jaosta. Ohjelmakaudella 2000–06 opetusministeriö joko itse myöntää tukia hankkeille tai jakaa varoja Opetushallitukselle ja lääninhallituksille.

Opetusministeriö siirsi meneillään olevan ohjelmakauden alussa toimivaltaansa Opetushallitukselle ja lääninhallituksille 15.3.2000 voimaan tulleella opetusministeriön asetuksella (280/2000, muutettu 933/2001). Asetuksen mukaan Opetushallitus ja lääninhallitukset vastaavat opetusministeriön niille osoittamilla rakennerahastovaroilla ja niitä vastaavilla valtion rahoitusosuuksilla toteutettavien hankkeiden sekä lääninhallitus opetusministeriön sille osoit-

tamalla valtion rahoitusosuuksilla toteutettavien Interreg-yhteisöaloitehankkeiden rahoituspäästösten valmistelusta, rahoituksen myöntämisestä, hankkeiden seurannasta ja valvonnasta, hankkeiden tarkastuksesta sekä varojen takaisinperinnästä.

Rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon ja alueiden kehittämiseen vaikuttavien toimenpiteiden yhteensovittamisesta huolehtii tavoite 1- ja 2 -ohjelmien eli alueohjelmien osalta maakunnan yhteistyöryhmä (MYR). Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina rahoitusta myöntävät viranomaiset sekä tärkeimmät etujärjestöt. Opetusministeriön puolesta toimivaltaa MYR:ssä ja sen alaisissa toimielimissä käyttää lääninhallitus. Interreg III A -yhteisöaloiteohjelmien osalta vastaavia tehtäviä hoitavat hallintokomitea ja sen sihteeristö. Hankevalmistelijoiden palaverissa käydään läpi vireille tulleet hakemukset. Tässä yhteydessä mahdolliset päällekkäisyydet havaitaan, ja hakemusten valmistelu tapahtuu yhteisesti niiden viranomaisten kesken, joiden hallinnonalaan hankehakemus koskee. Lisäksi samaan hankkeeseen rahoitusta myöntävät viranomaiset ovat tarpeen mukaan järjestäneet kokouksia, joissa on käyty läpi hankekokonaisuutta rahoituksen päällekkäisyyksien välttämiseksi. Opetusministeriön mukaan yhteistyömuotojen ja menettelytapojen kehittyessä ohjelmakauden edetessä päällekkäisten toimintojen riski on koko ajan pienentynyt.

Opetusministeriön mukaan lääninhallituksilla ei ole ollut ongelmia uuden työvoiman rekrytoinnissa rakennerahasto-tehtäviin. Avoimna oleviin tehtäviin on tullut läänistä riippumatta useita kymmeniä hakemuksia. Vaikka hakijoita on ollut paljon, hyvin harvalla hakijalla on ollut aiempaa kokemusta rakennerahastotehtävistä. Työntekijät osallistuvat systemaattiseen perehdyttämiseen, joka sitoo paljon aikaa ja henkilövoimavaroja, mutta on välttämätön toiminnan sujuvuuden kannalta, eikä siitä haluta tinkiä. Opetusministeriön mukaan lääninhallituksissa olisi tarvetta lisähenkilöstön palkkaamiseen. Lisäksi ongelmana on joissakin lääneissä työntekijöitten vaihtuvuus, mikä osittain johtuu virkojen määräaikaaisuudesta.

Hankkeisiin käytetyt varat tai sidonnat v. 2000–03

Ohjelma	2000						2001						2002						2003					
	ESR			EAKR			ESR			EAKR			ESR			EAKR			ESR			EAKR		
	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio	EU	Valtio		
	milj. €																							
Tavoite 1	9,50	7,00	4,30	2,80	21,50	15,60	8,60	6,00	31,40	23,00	14,30	9,50	45,40	33,00	18,40	11,90								
Itä-Suomi																								
Tavoite 1	3,60	2,60	2,40	1,90	7,60	5,90	5,90	2,30	11,00	8,80	9,00	7,10	15,60	12,50	13,50	10,80								
Pohjois-Suomi																								
Tavoite 2	1,70	2,00	2,30	1,60	4,70	5,70	5,50	4,20	9,00	10,80	9,70	7,40	12,00	13,80	12,90	10,10								
Länsi-Suomi																								
Tavoite 2	1,50	1,80	2,60	2,70	4,30	5,10	7,20	1,40	7,00	8,20	11,40	9,90	10,00	11,80	16,30	13,60								
Etelä-Suomi																								
Tavoite 2																								
Länsi-Suomen siirtymäkausi			0,05	0,03			0,40	0,30			0,80	0,80			1,10	1,10								
Tavoite 2			0,07	0,05			0,10	0,09			0,30	0,20			0,30	0,30								
Etelä-Suomen siirtymäkausi																								
Tavoite 3	13,60	17,00			32,90	40,90			53,10	64,90			74,70	88,90										
Yhteensä	29,90	30,40	11,70	9,08	71,00	71,00	27,70	14,29	111,50	115,70	45,50	34,90	157,70	160,00	62,50	47,80								

Lähde: Opetusministeriö.

Ennen nykyisen ohjelmakauden alkua ja heti sen alussa opetusministeriö koulutti keskitetysti lääninhallitusten rakennerahastotehtävissä toimivan henkilökunnan. Tällä hetkellä opetusministeriö järjestää koulutuspäiviä muutaman kerran vuodessa. Opetusministeriö järjestää vuosittain lääninhallituksille ja Opetushallitukselle rakennerahastopäivät eli kaksipäiväisen koulutustapahtuman, jonka aikana käsitellään rakennerahastotoimintaan liittyviä ajankohtaisia asioita. Lisäksi hallinnonalalla on vuosittain lääninhallitusten vuorollaan järjestämät maksatuspäivät. Tällöin käsitellään maksatusprosessiin liittyviä kysymyksiä ja kustannusten hyväksyttävyyttä koskevia ongelmakohtia. Lääninhallitusten rakennerahastotehtävissä työskentelevä henkilöstö osallistuu lisäksi hallinto- ja maksuviranomaisministeriöitten järjestämiin alueellisiin ja valtakunnallisiin koulutustilaisuuksiin.

Opetushallituksen mukaan sillä on ESR-projektihenkilöstöä sen verran, että projektien hallinnoinnin ohella on mahdollista käyttää jonkin verran aikaa myös projektien sisällölliseen ohjaukseen. Opetushallitus teettää ostopalveluna yhteenvedot projektien tuloksista, muut projektien toimintaa tukevat tutkimukset ja selvitykset, osan tulosten levittämisestä sekä maksatushakemusten esitarkastuksen. Opetushallituksen näkemyksen mukaan sisällölliseen ohjaukseen tulisi olla enemmän voimavaroja, jos halutaan varmistaa se, että rakennerahastohjelmat täydentävät ja kehittävät koulutuksen toimenpiteitä ja tavoitteita.

Toiminnan ohjaus

Opetusministeriön mukaan laissa ei ole erikseen säädetty rakennerahastoja käyttävän ministeriön oikeudesta ohjeistaa hallinnonalallaan rakennerahastovaroja myöntävien viranomaisten toimintaa. Lääninhallitukset ovat osa sisäasiainministeriön alaista lääninhallintoa. Hoitaessaan muiden hallinnonalojen tehtäviä ne kuitenkin toimivat ao. ministeriön valvonnassa ja ohjauksessa. Opetusministeriön antaman ohjeistuksen taustalla on perustuslaissa säädetty ministeriön velvollisuus huolehtia hallinnon asianmukaisesta toiminnasta hallinnonalallaan. Opetusministeriön ohjeistus tähtääkin juuri opetusministeriön hallinnonalalla rakennerahastoista myönnettävien tukien hallinnoimisessa tarvittavaan erityisohjaukseen. Opetusministeriölle osoitetut maksu- ja hallintoviranomaisen ohjeet opetusminis-

teriö toimittaa sellaisinaan edelleen Opetushallitukselle ja lääninhallitusten sivistysosastoille.

Maksuviranomaisohjeita noudatetaan myös opetusministeriön hallinnonalalla myönnettäessä tukea rakennerahastoista. Ministeriön mukaan yhdessä tapauksessa opetusministeriön ohje on ollut ristiriidassa myöhemmin annetun maksuviranomaisen ohjeen kanssa. Opetusministeriön ohje kumottiin ongelman tultua ilmi. Ministeriön mielestä yleisesti ottaen ei ole syytä puhua ohjeiden ristiriitaisuudesta, vaan maksuviranomaisen ohjeen soveltamisesta opetusministeriön hallinnonalalla. Opetusministeriön hallinnonalan hankkeilla on omat erityispiirteensä, jotka edellyttävät maksuviranomaisohjeistusta täydentävää ja syventävää ohjeistusta.

Opetusministeriö toteaa, että lääninhallitukset opastavat rahoituksen hakijoita hakemuksen täytössä ja hyväksyttäviin kustannuksiin liittyvissä asioissa. Lisäksi hakijoille joudutaan usein selvittämään, millaista toimintaa voidaan ylipääntänsä rahoittaa tavoiteohjelmista. Hakemusvaiheessa neuvonta on kaikkia hakijoita tasapuolisesti kohtelevaa yleis- ja teknisluonteista ohjeistusta.

Myönteisen rahoituspäätöksen saaneille hakijoille eli hanketoteuttajille järjestetään lääninhallituksen käytännöistä riippuen projektihallintointiin ja maksatushakemuksiin liittyviä koulutustilaisuuksia. Rahoituspäätöksen sisältö on ohjeistava. Siinä kerrotaan rahoituksen käytölle asetettavat ehdot, määräykset ja ohjeet. Hankkeisiin tehtävien, paikan päällä tapahtuvien varmennuskäyntien yhteydessä käydään läpi kustannusten tukikelpoisuuteen, kilpailuttamiseen, tiedottamiseen tai asiakirja-aineiston säilyttämiseen liittyviä asioita ja puututaan havaittuihin ongelmiin. Etelä-Suomen lääninhallitus on laatinut hallinnonalan käyttöön projektin vetäjän oppaan, joka toimii EU-hankkeitten parissa toimivien käsikirjana hankesyklin eri vaiheissa. Opasta päivitetään useamman kerran vuodessa.

Opetusministeriön mukaan kustannusten tukikelpoisuuden arvioinnissa on tärkeää tuntea koko projektin toiminta, jotta pystyy arvioimaan, onko tietty kustannuksia aiheuttanut toimenpide todella projektin toimintaan kuuluvaa. Kustannusten tukikelpoisuuden arvioinnissa ongelmia aiheuttavat matkakustannukset, joita otetaan usein kyseenalaisin perustein mukaan projektien menoihin. Myös maksatushakemuksessa ilmoitettuja henkilöstökustannuksia joudutaan arvioimaan sen selvittämiseksi, onko

ilmoitettujen henkilöiden työpanos projektille kuuluvaa.

Yleiskustannukset on kohdennettava hankkeille aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Hankkeelle voidaan kohdistaa vain sellaisia yleiskustannuksia, jotka ovat hankkeen toiminnasta aiheutuvia. Esimerkiksi prosenttiosuuksia toteuttajan yleiskustannuksista ei voida käyttää. Tätä hanketoteuttajien on opetusministeriön mukaan vaikea käsittää, ja yleiskustannuksiin liittyvä problematiikka aiheuttaa jatkuvasti keskustelua. Toteuttajat mielellään jyvittäisivät hankkeelle tietyssä suhteessa kaikkia organisaatiossa syntyviä yleishallinnon kustannuksia.

Opetusministeriön mukaan hanketoteuttajat ovat kritisoineet lääninhallituksia liian hitaasta hanke- ja maksatushakemusten käsittelystä. Hanketoteuttajat ovat todenneet myös, että hyväksyttävien kustannusten tulkinnat vaihtelevat eri hallinnonaloilla. Opetusministeriön käsityksen mukaan käsittelyajat ovat lyhentyneet ohjelmakauden kuluessa. Hallinto- ja maksutehtävien eriyttäminen lääninhallituksissa on tehostanut maksatus- ja hankehakemusten käsittelyprosessia.

Työministeriö ja opetusministeriö ohjaavat Opetushallituksen ja lääninhallitusten toimintaa kirjallisilla ohjeilla, jotka ovat koskeneet mm. tukikelpoisia kustannuksia, investointien tukikelpoisuutta, korkotulojen käsittelyä, paikan päällä tapahtuvaa varmentamista, hallinto- ja maksutehtävien erottelua sekä sääntöjenvastaisuuksia koskevien selvitysten tekemistä. Lisäksi työministeriön ja opetusministeriön virkamiehet toimivat kouluttajina rakennerahasto- ja maksapäivillä.

Opetushallitus ja lääninhallitukset ohjaavat ja kouluttavat projekteja hakuvaiheessa ja sen jälkeen kirjallisesti, koulutustilaisuuksissa ja henkilökohtaisesti neuvomalla. Koulutukseen ja ohjaukseen on oltu kerätyn palautteen perusteella varsin tyytyväisiä. Jatkorahoituksen hakemiseen on toivottu koulutusta, samoin projektin arviointiin.

Lääninhallitusten ja Opetushallituksen toiminnan tuloksellisuus

Opetusministeriön mielestä lääninhallitukset ovat onnistuneet rakennerahastotoiminnassaan hyvin ottaen huomioon, että lääninhallitukset tulivat rakennerahastotoimintaan vasta tämän ohjelmakauden alusta lukien. Edellisellä rakennerahastokaudella lääninhallitusten edustajat

toimivat opetusministeriön edustajien sijaisina maakunnan yhteistyöryhmien sihteeristöissä ja varsinainen hankevalmistelu tapahtui opetusministeriössä. Hallinnonalalle vuosittain kohdenetut myöntövaltuudet ovat tulleet vuosittain täysimääräisesti sidotuiksi, ja alun jälkeen maksatus on nopeutunut vuosi vuodelta. Lääninhallitusten rahoittamat hankkeet ovat ohjelmasiisakirjojen tavoitteiden mukaisia, toteuttavat alueellisia strategioita ja opetusministeriön hallinnonalan kansallisia painopistealueiden kehittämistavoitteita.

Lääninhallitukset kokevat yhteistyön eri aluehallintoviranomaisten kanssa toimivaksi ja läheiseksi. Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristö on keskeinen yhteistyöfoorumi. Tämän lisäksi on maakunnasta riippuen epävirallisempia tapaamisia, joissa käydään läpi hanketoteutuksen ongelmakysymyksiä, käytäntöjen yhtenäistämistä, valvontaa ja tiedotusasioita. Myös hanketoteuttajista vaihdetaan kokemuksia rahoittajien kesken. Erityisesti ESR-hankehakemuksia vertaillaan eri rahoittajien kesken ja lähetetään luettaviksi toisille rahoittajille päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Hankkeiden käsittelyaika hakuajan päättymisestä rahoituspäätökseen on lääninhallituksissa keskimäärin neljä kuukautta. Puutteellisesti täytetyt hakemuslomakkeet ja huonot hankesuunnitelmat hidastavat hakemusten käsittelyä. Ongelmana suunnitelmissa on usein se, että hakijat ovat ajatelleet tekevänsä tarkemman hankesuunnitelman vasta sitten, kun rahoituspäätös on saatu. Hankkeiden tavoitteet ja toiminta eivät tule suunnitelmista tarpeeksi selkeästi esille, ja lääninhallitukset joutuvat pyytämään tarkennuksia ja lisäselvityksiä. Myös hakemusten kustannusarvio joudutaan avaamaan ja kunkin kustannusarvion momentin sisältöä tarkentamaan kustannusten hyväksyttävyyden selvittämiseksi.

Opetusministeriö katsoo, että ohjelmakauden kuluessa hakemusten ja suunnitelmien laatu on parantunut hanketoteuttajille suunnatun lisäohjeistuksen ja hanketoteuttajien oman projektiosaamisen kehittymisen myötä, mutta vieläkin joudutaan käyttämään liian paljon aikaa hakemusten täydennyspyyntöjen laatimiseen ja käsittelyyn.

Opetusministeriön mukaan maksatushakemusten käsittely on kestänyt lääninhallituksissa kahdesta kuukaudesta puoleen vuoteen. Maksatushakemusten ja niiden liitteiden yksityiskoh-

tainen läpikäynti kustannusten tukikelpoisuuden varmistamiseksi sekä hankkeessa syntyneiden kustannusten suhteuttaminen hankkeessa toteutettuun toimintaan vie paljon aikaa. Myös maksushakemuksiin joudutaan pyytämään usein täydennyksiä erityisesti ostopalvelujen kilpailuttamisen, vuokrien ja yleiskustannusten laskenta-perusteiden osalta.

Eräitä hankkeita on käynnistetty ennen kirjallisen rahoituspäätöksen tekoa. Hanketoteuttajat ovat kuitenkin melko varovaisia käynnistämään hankkeita omalla riskillään. Erityisesti pienet hanketoteuttajat odottavat kirjallista hankkepäättöstä. Joskus hakijoille voidaan myös alustavasti tiedottaa, että he tulevat saamaan myönteisen rahoituspäätöksen, ennen kuin päätöstä on virallisesti tehty.

Rahoituksen vuotuisperiaate ei opetusministeriön käsityksen mukaan vaikeuta pitkäkestoisten hankkeiden toteuttamista. Rahoituspäätöksessä mainitaan, että hanketta rahoitetaan myös projektin tulevina toteutusvuosina, mikäli rahoittajaviranomaisella on käytettävissään tarvittava myöntövaltuus ja hanke etenee suunnitelman mukaisesti. Hanketoteuttajat ovat tiedostaneet tämän toimintamallin hyvin, eikä se tunnu yleisesti ottaen aiheuttavan epävarmuutta.

Rahoitus- ja maksupäätösten käsittelyajat ovat venyneet ajoittain pitkiksi töiden ruuhkautumisen tai hakemuksissa olleiden epäselvyyksien vuoksi. Joitakin projekteja on aloitettu ennen rahoituspäätöstä. Useimmiten synnä tähän on ollut se, että projektihakemuksessa on ollut puutteita ja projektin toteuttaja on toimittanut täydennetyn projektihakemuksen vasta projektin käynnistymisen jälkeen eli ottanut itse tietoisesti rahoitusriskin. Jos projekti on aloitettu ennen projektipäätöksen tekemistä, on projektin todellinen alkamisaika merkitty projektipäätökseen ja kustannukset hyväksytty tukikelpoisiksi kustannuksiksi, jos ne ovat syntyneet päätöksensä mainittuna aikana.

Rahoituksen vuotuisperiaate hankaloittaa Opetushallituksen mielestä jonkin verran pitkäaikaisten projektien toteutusta, sillä vuotuinen rahoitus ei tue projektiin sitoutumista ja vaikeuttaa toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua.

Toiminnan valvonta ja seuranta

Sisäasiainministeriöllä ja työministeriöllä on oikeus suorittaa tarkastuksia rahoituksen myöntäjien, välittäjien ja saajien luona. Hallinto- ja maksuviranomaisina niillä on oikeus suorittaa

tarkastuksia opetusministeriön hallinnonalalla Euroopan komission pyynnöstä, rakennerahastovarojen tarkastuksen vakavan laiminlyönnin takia tai muusta painavasta syystä. Lisäksi sisäasiainministeriö voi em. edellytyksillä suorittaa Interreg- ja Urban- yhteisöaloiteohjelmiin liittyvien rakennerahastovarojen käyttöön kohdistuvia tarkastuksia. Kuluvalle ohjelmakaudella sisäasiainministeriöllä tai työministeriöllä ei ole toistaiseksi ollut tarvetta suorittaa opetusministeriön hallinnonalalla tarkastuksia.

Käytännössä tarkastukset on jaettu hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksiin, jotka kohdistuvat lopullisiin tuen saajiin, ja hanketarkastuksiin. Opetusministeriön hanketarkastuksista ja järjestelmien tarkastuksista vastaa opetusministeriön sisäinen tarkastus. Opetushallitus ja lääninhallitukset vastaavat rahoittamiensa hankkeiden osalta sekä hanke- että järjestelmä-tarkastuksista. Opetushallituksen ja lääninhallitusten sisäiset tarkastajat huolehtivat hankkeiden otantatarkastuksista, joiden suorittamista koordinoi opetusministeriön sisäinen tarkastus. Sama koskee järjestelmätarkastuksia. Opetushallituksen ja lääninhallitusten hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastushavainnot ilmoitetaan opetusministeriön sisäiselle tarkastukselle, tarkastustoimelle ja EU-rakennerahastojen vastuualueelle.

Opetusministeriön mukaan keskeiset havainnot otantatarkastuksissa ovat liittyneet kustannusten tukikelpoisuuteen, hankintojen kilpailuttamiseen ja vähämerkityksisen tuen säännön soveltamiseen myönnettäessä rahoitusta rakennerahastovaroista. Tarkastusten myötä näihin seikkoihin on voitu kiinnittää huomiota koulutuksessa ja ohjeistuksessa.

Opetushallitus valvoo projekteja varmista- malla hakemusten ja projektisuunnitelmien oikeellisuuden sekä seuraamalla seurantatietojen, laadullisen seurannan raporttien ja maksushakemusten avulla toiminnan etenemistä ja tavoitteiden toteutumista. Lisäksi Opetushallituksen projektivastaavat ja alakohtaiset asiantuntijat käyvät paikan päällä varmentamassa toimenpiteiden toteutumista, ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta ja menojen tukikelpoisuutta. Opetushallituksen sisäinen tarkastus vastaa komission asetuksen edellyttämistä otantatarkastuksista. Tarvittaessa otantatarkastukset ostetaan ulkopuolisilta tilintarkastusyhteisöiltä.

Opetushallitus on valvonnassaan havainnut, että projektien hallinnossa ja toiminnassa on

kehittämistä, mm. asiakirjahallinnossa, työajan seurannassa, ajopäiväkirjoissa sekä kunta- ja yksityisen rahoitusosuuden kerryttämisessä, nimenkirjoitusoikeuden mukaisissa allekirjoituksissa tai kilpailuttamisessa. Puutteet ja epäselvyydet ovat kuitenkin olleet melko vähäisiä.

Opetusministeriön hallinnonalalla on ollut kuluvan ohjelmakauden alusta lähtien käytössä rakennerahastohankkeiden Iris-seurantajärjestelmä, jota ylläpitää ja kehittää AtBusiness Communications Oyj. Järjestelmää käytetään Internetin välityksellä. Nykyisellä tasolla järjestelmää voidaan ministeriön mielestä pitää teknisesti luotettavana. Järjestelmän sisältämien tietojen luotettavuus riippuu järjestelmään tietoa tallentavien henkilöiden huolellisuudesta ja annettujen ohjeiden noudattamisesta.

Iris-seurantajärjestelmästä siirretään kerran viikossa tietoa hallinto- ja maksuviranomaisina toimivien ministeriöiden seurantajärjestelmiin, työministeriön ESRA- ja sisäasiainministeriön Fimos2000-järjestelmään. Ohjelmakauden alussa esiintyneiden teknisten vaikeuksien jälkeen tiedonsiirrot muiden ministeriöiden järjestelmiin ovat toimineet moitteettomasti.

Seurantajärjestelmällä seurataan myöntövaltuuksien käyttöä. Erityistä huomiota on kiinnitetty maksuspäätösten nopeuttamiseen. Rakennerahastotoiminnan tuloksellisuutta arvioidaan seurantajärjestelmään tallennettavilla tulosindikaattoreilla, joilla kerätään tietoa hankkeen toteuttamien toimenpiteiden kohderyhmästä. Tulosindikaattoreita ovat mm. hankkeessa aloittaneiden henkilöiden määrä, ikä ja sukupuolijakauma, työmarkkina-asema ennen hankkeen käynnistymistä, loppuun suorittaneiden määrä sekä keskeyttäneiden määrä.

Opetushallitus käyttää rakennerahastotoiminnan tietojen seuraamiseen opetusministeriön Iris-seurantajärjestelmää, ESRA-seurantajärjestelmää ja omaa AdeEko-kirjanpitojärjestelmäänsä sekä omia taulukoitaan. Iris-seurantajärjestelmää ei Opetushallituksen mukaan tue toiminnallisesti työprosessia, vaan järjestelmää pitää kehittää edelleen. Suurimmat kehittämistarpeet liittyvät lisäksi tietojen luotettavuuteen ja jäljitettävyyteen sekä yhteensopivuuteen ESRA-järjestelmän kanssa. Työministeriön seurantalomakepohja ei Opetushallituksen mielestä sovellu opetushallinnon alan kehittämisprojektien seurantaan. Kerätyt tiedot eivät kuvaa riittävästi projektien toiminnan tuloksellisuutta koulutuksen kehittämisen näkökulmasta.

Opetushallituksessa on koottu omia seurantatietoja työministeriön tietojen lisäksi.

Toiminnan tuloksellisuuden arviointi

Opetusministeriön mukaan rakennerahastotoiminnan tuloksellisuutta arvioidaan seurantajärjestelmään tallennettavilla tulosindikaattoreilla, joilla kerätään tietoa hankkeen toteuttamien toimenpiteiden kohderyhmästä. Tulosindikaattoreita ovat muun muassa hankkeessa aloittaneiden henkilöiden määrä, ikä ja sukupuolijakauma, työmarkkina-asema ennen hankkeen käynnistymistä, loppuun suorittaneiden määrä sekä keskeyttäneiden määrä.

Opetusministeriö on osallistunut vuosittain rakennerahasto-ohjelmien puolivuotisiraporttien ja vuosiraporttien laadintaan, selostaen hallinnonalan osalta ohjelmien tuloksellisuutta. Tarvittaessa selostusta on täydennetty ja syvennetty ohjelmien seurantakomiteoissa. Opetusministeriö on osallistunut myös rakennerahasto-ohjelmien arvioinnin ryhmissä (SM:n ja TM:n asettamat) ohjelmien väliarviointien tulosten ja kehittämisehdotusten kommentointiin.

Arviointien tulokset ovat auttaneet muun muassa ohjelmien välitarkastuksissa tehtyjen ohjelmanmuutosten valmistelua. Väliarviointien perusteella esim. tavoite 3 -ohjelman kunkin ministeriön hallinnonalalle on kohdennettu toiminnan kehittämistä ohjaavia suosituksia, joiden saavuttamista esitellään ja seurataan seurantakomiteassa ja ESR-koordinaatioryhmässä.

Opetusministeriössä on toiminut vuodesta 1999 lähtien rakennerahastojen arviointiryhmä, joka on syntynyt tarpeesta saada lisätietoa opetusministeriön rahoittamista tai hallinnonalan rahoittamista hankkeista. Ryhmä on muodostunut tutkijoista ja ministeriön virkamiehistä. Ministeriön osastoilta on kysytty tarpeita, mistä hankkeista on haluttu lisätietoa, jonka perusteella hankkeita arvioivat selvitykset on käynnistetty. Hankearviointien tulokset on julkaistu opetusministeriön EU-rakennerahastot julkaisusarjassa. Vuonna 2003 julkaistiin julkaisu "Luokki - Alueelliset osaamisverkostohankkeet". Selvitys pienyritys- ja tuotantotoimintaa kehittävästä rakennerahastohankkeista". Vuonna 2003 ei käynnistetty arviointiryhmässä uusia arviointeja, vaan saatettiin päätökseen opetusministeriön hallinnonalan ammattikorkeakoulujen EU-rakennerahastohankkeiden alueellisten vaikutusten arviointia keskittyen koulutukseen, verkostoihin, kehitykseen ja innovointiin sekä työllä-

syyteen. Länsi-Suomen lääninhallituksen koordinoimaa, Jyväskylän yliopiston taloustieteiden tiedekunnan tutkimuskeskuksen toteuttamaa ja opetusministeriön osaksi rahoittamaa Alueosajohanketta toteutetaan 1.5.2001–31.3.2007. Hankkeessa kohteena ovat v. 2000–06 käynnistetyt osaamiseen ja koulutuksen kehittämiseen tähtäävät rakennerahastohankkeet.

Hankekohtainen arviointi tapahtuu sekä hankkeen toteuttajan että rahoittajan toimesta. Hanketoimintaa on ohjeistettu ja hankkeiden toteuttajia on koulutettu itsearviointiin. Lääninhallitukset ja opetushallitus käyvät myös keskusteluja hankkeiden tuloksista ja niiden levittämisestä sekä mahdollisista uusista kehittämistarpeista. Ne ovat laatineet temaattisia yhteenvetoja ja arviointiselvityksiä rahoittamistaan hankkeista. Teemoina ovat olleet muun muassa yrittäjäkoulutus, tieto- ja viestintätekniikka, aikuis- koulutuksen kehittäminen ja työpajahankkeet.

Toiminnan nykytila ja kehittämistarpeet

Opetusministeriön näkemyksen mukaan rakennerahastohankkeiden toteutus ja hallinnointi on ohjelmakauden puolivälissä hyvässä vaiheessa. Tehty päätös delegoida tavoite 1- ja 2 -ohjelmien sekä Interreg III A -ohjelmien päätöksenteko lääninhallituksiin on osoittautunut toimivaksi, kuten myös yhteistyö Opetushallituksen kanssa tavoite 3 -ohjelman toteutuksessa. Ministeriöiden välinen yhteistyö on tiivistynyt esim. väliarviointiprosessin myötä.

Uutta ohjelmakautta varten on opetusministeriön mielestä arvioitava vielä ministeriössä olevien yksittäisten hankepäätösten delegointia. Yhteistyötä ministeriön ja aluehallinnon kanssa on vielä tiivistettävä nykyohjelmakauden sulkeemisessa sekä uuteen ohjelmakauteen valmistautumisessa. Nykyohjelmakauden parhaat käytännöt on saatava esille.

Opetushallituksen mukaan sen rahoittamissa ESR-projekteissa on tuotettu valtakunnalliseen käyttöön toimintamalleja, oppaita, tutkimuksia ja selvityksiä, joiden avulla on tiivistetty oppilaitosten ja työelämän välistä yhteistyötä, lisätty opiskelijan ammatitaidon työelämävastaavuutta, vähennetty ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä, ehkäisty nuorten syrjäytymistä ja edistetty koulutuksesta työelämään siirtymistä. Epäkohtana Opetushallitus haluaa tuoda esille sen, että tavoitealuearajat asettavat eri tavoitealueella olevat ammatillisen koulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan. Erityisesti Itä-Suomen

alueella ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat huolissaan siitä, etteivät ne ole päässeet osallisiksi kehittämistoiminnasta samassa määrin kuin tavoite 3 -alueella toimivat koulutuksen järjestäjät.

Keskeisiä kehittämistarpeita yksittäisen projektin näkökulmasta ovat hallinnon yksinkertaistaminen ja virtaviivaistaminen, pysyvä ohjeistus (nyt ohjeet ja tulkinnat ovat muuttuneet usein), eri rahoittajien ohjeistuksen ja tulkintojen yhdenmukaistaminen sekä projektien sisällöllinen ohjaus ja tuki.

Saatuja selvityksiä

Lääninhallitusten antamissa selvityksissä todetaan, että rakennerahastotoiminnan siirto lääninhallituksiin lisäsi niiden tehtäviä. Kun lääninhallitusten muita tehtäviä ei olennaisesti vähennetty, joutuivat lääninhallitukset hoitamaan rakennerahastotehtäviä liian pienin voimavaroin siitä huolimatta, että rakennerahastotehtäviin rekrytoitiin uutta henkilöstöä. Useimpien lääninhallitusten mukaan niiden rakennerahastotehtäviä hoitavan henkilöstön määrä on edelleenkin liian pieni. Toiminnallisia ongelmia aiheuttaa myös henkilöstön vaihtuvuus, joka on osittain johtunut virkojen määräaikaaisuudesta.

Rahoitus- ja maksatuspäätösten käsittelyajat ovat vaihdelleet lääninhallituksittain. Keskeisiksi syiksi päätösten viivästymiseen lääninhallitukset kokevat hanketoteuttajien puutteelliset hakemukset, opetusministeriön ja maksuministeriöiden ohjauksen puutteet ja ristiriitaisuudet sekä rakennerahastotehtäviin osoitetut liian pienet henkilöstövoimavarat. Hankerahoituksen vuotuisperiaate on myös kuormittanut päätösten valmistelusta vastaavaa henkilöstöä. Vuotuisperiaate tarjoaa toisaalta lääninhallituksille hyvän mahdollisuuden monivuotisten hankkeiden etenemisen seurantaan.

Lääninhallitusten mielestä opetusministeriön ohjauksessa varsinkin toiminnan alkuvuosina oli puutteita ja ristiriitaisuuksia. Viime vuosina ohjauksessa on kuitenkin tapahtunut edistymistä. Myönteiseen kehitykseen on vaikuttanut muun ohella se, että maksuministeriöt, opetusministeriö ja lääninhallitukset ovat lisänneet rakennerahastotehtävissä toimivan henkilöstön koulutusta. Koulutus- ja neuvottelupäivien yhteydessä eri rahoittajilla on ollut mahdollisuus verrata käytäntöjään ja yhdenmukaistaa niitä. Myös hanketoteuttajille suunnattua ohjausta, koulutusta ja neuvontaa on lisätty. Siitä huoli-

matta, että ohjaus on kehittynyt myönteisesti, siinä on edelleen jälkeenjääneisyyttä, eivätkä lääninhallitukset ole saaneet opetusministeriöltä yhtenäistä kirjallista ohjeistoa. Lääninhallitusten mielestä opetusministeriön ja maksuministeriöiden ohjaus vaatii edelleen koordinoinnin ja tiedottamisen kehittämistä.

Lääninhallitusten toiminnassa vaikeuksia ovat aiheuttaneet hanketoteuttajien rahoitushakemuksissa esiintyneet puutteet. Kaikissa hakemuksissa ei ole yksilöity riittävän selkeästi hankkeiden tavoitteita eikä toteutusta. Ongelmia hakemusten käsittelyyn ovat tuoneet epäselvät tulkinnat hankkeiden menojen tukikelpoisuudesta. Tukikelpoisiksi menoiksi hyväksytään vain itse hankkeesta aiheutuneet menot. Osittain lääninhallitusten ja hanketoteuttajien tulkintaerojen takia on monesti ollut vaikea selvittää, mitkä henkilöstökulut, matkakustannukset ja välilliset kustannukset ovat tukikelpoisia. Ongelmia on esiintynyt myös hankkeiden ostopalveluiden käytössä ja kilpailuttamisessa.

Rakennerahastohankkeiden toteuttajina toimivat yliopistot ovat antamissaan selvityksissä tuoneet esiin päätöksenteon viivästyisestä aiheutuvia ongelmia. Viiveet ovat vaikeuttaneet yhteistyötä hankkeessa mukana olevien yritysten ja muiden yhteistyötahojen kanssa. Päätösten viivästyminen on myös hankaloittanut henkilöstön rekrytointia hankkeisiin ja heikentänyt henkilöstön sitoutumista toimintaan.

Yliopistot näkevät sekä maksuministeriöiden, opetusministeriön että lääninhallitusten ohjauksessa kehittämistarpeita. Yliopistot kaipaavat yhtenäisiä kirjallisia ohjeita kaikilta ohjaustahoilta. Oulun yliopiston mukaan työministeriö on antanut ESR:n osalta yksityiskohtaisen tukikelpoisuusohjeen, jota opetusministeriön alaiset lääninhallitusten sivistysosastot ovat ainakin Oulun läänissä kehottaneet noudattamaan. Sen sijaan sisäasiainministeriö ei ole antanut yhtä yksityiskohtaista ohjetta EAKR:n osalta.

Yliopistojen mukaan eri ohjaustahojen tukikelpoisia kustannuksia koskevissa tulkinnoissa on esiintynyt eroja ja päätöksiä on muutettu myös jälkikäteen. Jyväskylän yliopiston mukaan Länsi-Suomen lääninhallituksen sivistysosaston sisällä sen eri toimintayksiköissä (Jyväskylä, Vaasa) tai jopa saman yksikön eri virkamiesten välillä on tulkittu hanketoiminnan käytäntöjä usein toisistaan poikkeavalla tavalla. Kuopion yliopisto puolestaan toteaa, että Itä-Suomen

lääninhallitus ei pääsääntöisesti hyväksy hankkeen kustannuksiksi talous- tai palkkahallinnosta syntyviä kustannuksia, jos ne lasketaan suoriteperusteisesti. Oulun lääninhallitus hyväksyy vastaavan laskentaperusteen. Toisaalta Itä-Suomen lääninhallituksellakin oli hankekauden aikana eri käytännöt eri toimintayksiköissä: toinen yksikkö hyväksyi suoriteperusteiset kustannukset, kun taas toinen yksikkö hylkäsi ne. Kuopion yliopisto tuo esimerkkinä esiin hallinnoimansa hankkeen, jossa sen kumppanina on Oulun yliopisto. Tässä Itä-Suomen lääninhallituksen rahoittamassa hankkeessa Oulun yliopisto esittää laskuissaan suoriteperusteiset talous- ja palkkahallinnon kustannukset. Itä-Suomen lääninhallitus on hyväksynyt nämä hankkeen kustannuksiksi, vaikkei vastaavia kustannuksia hyväksyttyä Kuopion yliopiston esittämistä.

Yliopistokeskukset ovat yliopistojen tapaan esittäneet toiminnan ohjaukseen, päätöksenteon viivästyamiseen ja säännösten tulkintaan liittyviä ongelmia. Mikkelin yliopistokeskuksen mukaan ohjeistusta koskeva tiedotus on v. 2003–04 ollut tyydyttävää. Ohjeissa ja etenkin niiden tulkinnassa on kuitenkin edelleen ristiriitaisuuksia. Hyväksyttävien kustannusten pääpiirteet ovat tiedossa, mutta kattavaa tietoa hyväksyttävistä kustannuksista on ollut vaikea saada. Kustannusten hyväksymisessä myös eri viranomaisen (lääninhallitukset, TE-keskukset ja maakunnan liitot) välillä on ollut eroja.

Chydenius-Instituutti on käsitellyt selvityksessään seikkaperäisesti Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan yksikön toimintaa instituutin hankkeiden hallintoviranomaisena. Selvityksen mukaan Vaasan yksikkö oli valmistautumaton ottamaan vastaan rakennerahastotehtävät ohjelmakauden alussa. Lisäksi yksikön toimintaa ovat hankaloittaneet useat henkilövaihdokset. Edelleen osalla lääninhallituksen virkamiehistä keskeinen sisältöosaaminen on heikkoa.

Instituutin mielestä säännösten tulkinnat ja hankkeen toteuttajalle annettava ohjeistus vaihtelevat merkittävästi eri rahoittajatahojen välillä (esim. Länsi-Suomen lääninhallitus/Pohjanmaan TE-keskus), saman rahoittajan eri yksiköiden välillä (esim. Länsi-Suomen lääninhallituksen Jyväskylän yksikkö/Vaasan yksikkö), mutta myös henkilötasolla. Lisäksi eräiden henkilöiden tekemät tulkinnat vaihtuvat jopa muuttaman kuukauden välein. Uusista ohjeistuksista ja tulkinnoista tiedottaminen on heikkoa, sillä

tulkinnoista tiedotetaan hankekohtaisesti yleensä jonkin asian yhteydessä. Tällöin ilmeisesti oletetaan, että koko toteuttajaorganisaatio on saanut asiasta tiedon. Pahimmassa tapauksessa ohjeet vain ilmestyvät tai poistuvat Vaasan yksikön Internet-sivuilta. Erilaisia tulkintoja ja ohjeita edellytetään aina toteutettavan taannehtivasti, usein jopa kaksi vuotta taaksepäin, ja samalla kumotaan asiasta aikaisemmin annettuja ohjeita.

Instituutin antaman selvityksen mukaan rakennerahastoprojektien hallinnointiin menee kohtuuttomasti asiantuntijoiden aikaa ja työpanosta. EU-hankkeiden taloushallinto sitoo lähes kaksinkertaisen työpanoksen suhteessa muihin instituutin toimintoihin. Projektihenkilöstö on turhautunut jatkuviin ongelmiin. Projektin pitkäjänteinen ja kehittävä toteuttaminen on vaarassa jatkuvasti vaihtuvien tulkintojen ja ohjeistusten tulvassa. Huippuasiantuntijat haakeutuvat muihin työtehtäviin, joissa he voivat toteuttaa ja kehittää omaa osaamistaan paremmassa ilmapiirissä.

Kertomusosuuden valmistelun yhteydessä Länsi-Suomen lääninhallitukselta on pyydetty vastine Chydenius-Instituutin edellä esittämistä näkemyksistä. Lääninhallituksen selvitys sisältää myös Vaasan toimipaikan laatiman yksilöidyn kannanoton Chydenius-Instituutin esittämistä seikoista.

Lääninhallituksen mukaan mahdollisia yksikkö- tai esittelijäkohtaisia tulkintaeroja on pyritty välttämään mm. säännöllisten rakennerahastokokousten ja esittelijöille suunnatun koulutuksen avulla. Lisäksi Länsi-Suomen lääninhallitus on tehnyt projektinvetäjille suunnatun rakennerahastotoiminnan oppaan, jossa on koottu yhteen tulkinnat rakennerahastohankkeiden hallinnoinnista ja kustannusten tukikelpoisuudesta. Opas jaetaan kaikkien rahoitettujen hankkeiden käyttöön sekä myös usein koulutustilaisuuksien osallistujille. Lisäksi se on sähköisesti imuroitavissa lääninhallituksen Internet-sivuilta.

Maksatushakemusten käsittely on paikoin kestänyt hakijan kannalta liian pitkään. Komission edellyttämällä maksatusten eriyttämisellä pyrittiin lyhentämään käsittelyaikoja. Eriyttämisen alkuvaiheessa vuoden 2003 aikana maksatukset ruuhkautuivat mm. henkilöstöpulan ja

tarkastuksista aiheutuvien uusien tiukentuneiden tulkintojen vuoksi. Nyt ruuhkaa on saatu osittain purettua ja maksatuksia käsittelevien henkilöiden asiantuntemus on koko ajan lisääntynyt. Suuri osa viivästyksistä on johtunut siitä, että ohjelmakauden alkuaikoina hankesuunnitelmat ja rahoituspäätökset olivat osittain puutteellisia. Tämä on johtanut maksatushakemusten käsittelyssä siihen, että hakijoilta on jouduttu pyytämään lisäselvityksiä. Nyt hakemusten sisältöön ja rahoituspäätöksen sisältöön on kiinnitetty entistä enemmän huomiota, joten myös maksatushakemukset ovat aikaisempaa selvempiä ja käsittely nopeampaa.

Chydenius-Instituutin tiedottamista koskevan kritiikin osalta Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan yksikkö toteaa, että yksikkö järjestää muiden alueyksiköiden tavoin kaksi kertaa vuodessa rahoittamiensa hankkeiden vetäjille ja taloushallinnon työntekijöille suunnattuja koulutustilaisuuksia, joissa tiedotetaan uusista rakennerahastotoiminnan ohjeista ja ohjeiden tulkinnosta. Näihin koulutustilaisuuksiin on lähetetty aina kutsut myös Chydenius-Instituutin toteuttamien projektien edustajille. Instituutin edustajat ovat osallistuneet näihin koulutustilaisuuksiin suhteellisen vähän. Esimerkiksi vuoden 2003 syyskuussa Kokkolassa järjestettyyn koulutusil-tapäivään ei osallistunut yhtäkään instituutin hanketoiminnan edustajaa.

Vaasan yksikön mukaan Chydenius-Instituutin hanketoimintaan sisältyy instituutin omasta organisaatiosta nousevia ongelmia, jotka rasittavat hankkeiden varsinaista toteuttamista. Instituutin toteuttamien hankkeiden hallinnointiin ei instituutissa aina varata riittävästi henkilötyöpanosta ja tämän vuoksi yksittäinen projektipäällikkö voi joutua vetämään osa-aikaisena useampaakin rakennerahastohanketta. Tämä lisää yksittäisen henkilön työtaakkaa hallinnollisesti vaativien rakennerahastohankkeiden toteuttamisessa. Henkilöresurssien vähäisyys näkyy käytännössä mm. siinä, että hankkeiden maksatushakemuksia ei läheskään aina kyetä toimittamaan rahoittajaviranomaiselle sovitussa aikataulussa. Eräiden hankkeiden kohdalla viimeiset maksatushakemukset on toimitettu vasta yli vuosi projektin päättymisen jälkeen.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Opetusministeriö siirsi v. 2000 EU:n rakennerahastoja koskevaa toimivaltaansa lääninhallituksille ja Opetushallitukselle. Hajautettua hallinnointia aloitettaessa erityisesti lääninhallituksen rakennerahastotoimintaan osoitetut henkilöstövoimavarat olivat vähäiset. Toiminnan alkuaikoina ilmeni järjestelmän hallinnoinnissa ongelmia, jotka johtuivat suurelta osin toiminnan uutuudesta, henkilöstön vähyydestä ja ohjauksen puutteista.

Alkuvaikeuksien jälkeen toiminnassa on tapahtunut selkeää kehitystä. Lääninhallituksiin on rekrytoitu osaavaa henkilöstöä, jota on myös jatkuvasti valmennettu ja koulutettu rakennerahastotehtäviin. Hallinnon eri tasoilla rakennerahastotehtävissä toimiville sekä hankkeiden toteuttajille on järjestetty yhteisiä neuvottelu- ja koulutuspäiviä, joiden tavoitteena on ollut toiminnallisten valmiuksien kehittäminen ja käytäntöjen yhdenmukaistaminen.

Myönteisestä kehityksestä huolimatta rakennerahastohankkeiden toimeenpanossa ja hallinnoinnissa on kehittämistarpeita. Sekä rahoitus- että maksatuspäätösten valmistelu on edelleen liian hidasta, sillä päätöksiä joudutaan pahimmillaan odottamaan kaksikin vuotta hakemuksen jätön jälkeen. Valtiontilintarkastajien mielestä päätöksenteon nopeuttaminen on tärkeä kehittämiskohde, sillä päätösten viivästyminen vaikeuttaa hankkeiden toteuttajien yhteistyötä projekteissa mukana olevien yritysten ja muidenkin yhteistyötahojen kanssa ja lisäksi viiveet tuovat ongelmia henkilöstön rekrytointiin ja toimintaan sitoutumiseen.

Aluekehitysrahaston (EAKR) ja sosiaalirahaston (ESR) maksuministeriönä toimivien sisäasiainministeriön ja työministeriön, opetusministeriön ja lääninhallitusten ohjaustoimintaa on edelleen tarve kehittää. Eniten hankkeiden toteuttajat kaipaavat opetusministeriöltä yhtenäistä kirjallista ohjeistoa, jota päivitetäisiin systemaattisesti. Esimerkiksi päätösten ja muiden asioiden yhteydessä annettu ohjaus ei ole tavoittanut kaikkia hankkeissa mukana olevia riittävän hyvin.

Ohjaukseen liittyväksi ongelmaksi on koettu myös se, että eri rahoittajien ja viranomaisten rakennerahastotoimintaa koskevien säännösten tulkinnat ovat poikenneet toisistaan. Esimerkiksi lääninhallitusten, maakunnan liittojen ja TE-keskusten tulkinnoissa on esiintynyt eroavaisuuksia. Myös eri lääninhallitusten ja jopa lääninhallituksen eri yksiköiden tulkinnat ovat poikenneet toisistaan. Joissakin tapauksissa lääninhallituksen yksikkö on päätnyt erilaisiin ratkaisuihin eri hakijoiden samansisältöisten hakemusten käsittelyssä. Esimerkkinä tällaisesta menettelystä voidaan mainita Itä-Suomen lääninhallituksen rahoittama Kuopion yliopiston hallinnoima hanke, jossa sen kumppanina oli Oulun yliopisto. Itä-Suomen lääninhallitus hyväksyi Oulun yliopiston esittämät suoriteperusteiset palkka- ja taloushallinnon menot tukikelpoisiksi kustan-

nuksiksi, mutta ei sen sijaan hyväksynyt tukikelpoisiksi Kuopion yliopiston vastaavia kustannuksia.

Hankkeiden menojen tukikelpoisuuden määrittelyssä eniten ongelmia on esiintynyt kilpailuttamisessa, ostopalveluissa, henkilöstömenoissa ja välillisissä (yleis-) kustannuksissa. Erityisesti sen arviointi, mitkä välilliset kustannukset ovat olleet hankkeesta aiheutuvia ja siten tukikelpoisia, on ollut vaikeaa. Hanketoteuttajat ovat useissa hakemuksissa esittäneet sellaiset yleiskustannukset kuin vuokrat, henkilöstömenot ja matkakulut prosentuaalisina osuuksina hakijan koko organisaation yleiskuluista. Kun tällaista yleiskustannusten esitystapaa ei ole hyväksytty, hankkeiden toteuttajat ovat joutuneet tekemään runsaasti lisäselvityksiä. Hanketoteuttajat ovat kokeneet projektien hallinnoinnin kohtuuttoman työlääksi, aikaa vieväksi, henkilöstövoimavaroja kuluttavaksi ja byrokraattiseksi.

Edellä selostetut ongelmat ovat johtuneet sekä rakennerahastohallinnon viranomaisten toiminnasta että hanketoteuttajien viranomaisille toimittamista puutteellisista hakemuksista ja selvityksistä. Valtiontilintarkastajien mielestä ongelmien poistaminen edellyttää eri rakennerahastoviranomaisten, rahoittajatahojen ja hanketoteuttajien tiivistä yhteistyötä.

Rakennerahastotoiminnan tuloksellisuutta arvioivat rakennerahastoviranomaiset ja tarjouskilpailuilla valitut ulkopuoliset arvioitsijat. Valtiontilintarkastajat pitävät erityisen tärkeänä sitä, että ulkopuolisella riippumattomalla arvioinnilla saadaan rakennerahastotoiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta oikea, luotettava ja ajantasainen kuva. Arviointitulokset kuvaavat toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan tehokkuutta sekä toimivat tärkeinä toiminnan kehittämisen työvälineinä.

Meneillään olevalla ohjelmakaudella suoritettujen arviointien yhteydessä on ilmennyt, että arvioitsijoiden hankkeista saamissa tiedoissa on esiintynyt puutteita ja virheitä. Tällaisia ongelmia ovat aiheuttaneet mm. hanketoteuttajien puutteelliset valmiudet antaa oikeaa tietoa projekteista ja niiden vaikutuksista sekä indikaattoreiden ja tunnuslukujen käsitteelliset epäselvyydet. Esimerkiksi sellaiset työpaikkatavoitteita kuvaavat indikaattorit kuin säilytetyt/uudistetut/turvaut työpaikat ovat olleet epäselviä ja sen takia työpaikkojen kehitystä kuvaavat luvut ovat olleet epäluotettavia. Valtiontilintarkastajien mielestä hanketietojen luotettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tietojen luotettavuutta voidaan parantaa tehokkailla tarkastus- ja valvontatoimenpiteillä, ohjauksella ja oikein suunnatulla tiedottamisella. On tärkeää luoda sellaiset indikaattorit, jotka ovat selkeitä ja kuvaavat hyvin toimintaa ja sen vaikutuksia.

Rakennerahastotoiminnan seurantaa varten on useita seurantajärjestelmiä. Järjestelmien ongelmaksi on koettu, että ne eivät ole yhteismitallisia, sillä eri hallinnonaloilla käytetään samoista seurantailmiöistä erilaisia käsitteitä ja luokituksia. Seurantajärjestelmiä tuleekin yhteismitallistaa seurannan luotettavuuden parantamiseksi.

Muuntokoulutus

Seuraavassa käsitellään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen antamaa muuntokoulutusta, muuntokoulutuksen opiskelijavalintoja, hallinnointia ja rahoitusta sekä muuntokoulutuksen ja työvoimatarpeen vastaavuutta.

Kertomusosuutta valmisteltaessa aiheesta pyydettiin selvitys opetusministeriön ohella Oulun yliopistolta, Turun yliopistolta, Chydenius-Instituutilta, Itä-Suomen lääninhallitukselta, Länsi-Suomen lääninhallitukselta, Tampereen ammattikorkeakoululta, Suomen Farmasialiitolta, Suomen Apteekkariliitolta, Insinööriliitolta, Suomen Lääkäriliitolta, Tehyltä, Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitolta, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:ta, Akavalta, Suomen Ylioppilaskuntien Liitolta sekä Opetusalan Ammattijärjestöltä.

Muuntokoulutuksen käsite

Muuntokoulutuksella tarkoitetaan koulutusohjelmaa, jossa hakija, joka on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon, opistoasteen, ammatillisen korkea-asteen tai ammattikorkeakoulututkinnon taikka muuten on suorittanut tietyn määrän aiempia opintoja, voi täydentää ne maisterin tutkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon. Ohjelmat mahdollistavat aiemmin suoritettujen tutkintojen täydentämisen sekä opintojen ja työelämän vuorottelun.

Muuntokoulutushankkeet on käynnistetty yhteiskunnan, erityisesti elinkeinoelämän esittämien tarpeiden perusteella. Esimerkiksi tietyn alan teollisuus on tehnyt valtakunnallisia koulutustarvekartoituksia. Myös alueellisia tarvekartoituksia on tehty. Näiden perusteella yliopistot ja ammattikorkeakoulut yhteisymmärryksessä opetusministeriön kanssa tai EU-hankkeiden osalta alueviranomaisten kanssa käynnistävät muuntokoulutusohjelmia halutuilla aloilla.

Muuntokoulutuksessa noudatetaan samoja säännöksiä kuin muussakin loppututkintoon johtavassa koulutuksessa. Erillissäännöstöä muuntokoulutusta varten ei ole. Tutkintotodistuksen antava korkeakoulu vastaa koulutuksen sisällöstä ja laadusta. Opiskelijat valitaan pääosin erillisvalinnoin, ja valinnat kohdistetaan usein tiettyihin kohderyhmiin. Loppututkintoon johtava koulutus on opiskelijoille maksuton rahoitustavasta riippumatta.

Osa muuntokoulutuksesta järjestetään työvoimapolitiittisena koulutuksena. Tällöin opiske-

lija saa työvoimapolitiittisen koulutukseen liittyvät etuudet. Muut muuntokoulutuksessa olevat opiskelijat ovat oikeutettuja opintotukeen samoin perustein kuin muutkin opiskelijat.

Akavan mukaan muuntokoulutuksen määritelmä ei ole vakiintunut. Työhallinnossa muuntokoulutuksella on laeampi sisältö, kun taas opetushallinnossa koulutus tähtää uuden tutkinnon suorittamiseen. Akava pitää työhallinnon määritelmää tarkoituksenmukaisempana, sillä se tarjoaa selvästi joustavamman mahdollisuuden työelämän tarpeita ajatellen, mikä on ensisijaista.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK on tuonut esille, että olisi hyödyllistä selvittää opetusministeriön ja työministeriön hallinnonalan välistä yhteistyötä muuntokoulutuksen tuottamisessa. Muuntokoulutusta työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena tuotetaan vain ryhmille, ja opiskelijoiden tulee läpäistä samat pääsyvaatimukset koulutukseen kuin työssä olevienkin koulutettavien.

Yliopistojen aikuiskoulutuksen kehittämistä on linjattu Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–08. Suunnitelman mukaan työelämässä toimiville luodaan joustavia mahdollisuuksia työn ohessa ylläpitää ammattitaitoaan ja kohottaa koulutustasoaan. Tavoitteena on, että yliopistojen aikuiskoulutuksen aloittavista n. 3 500 aloittaa erillisissä maisteriohjelmissa ja lisäksi varaudutaan n. 500 henkilön muuntokoulutukseen.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sisältyy monia elinikäistä oppimista koskevia linjauksia. Opetusministeriö asetti 2.8.2004 työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää yliopistojen elinikäisen oppimisen strategiat, avoimen yliopiston käyttö tutkintoon johtavassa koulutuksessa ja muussa aikuiskoulutuksessa sekä yliopistojen täydennyskoulutuksen tila, rakenteet ja rahoitus pohja. Työryhmän tehtäviin kuuluu lisäksi mm. muuntokoulutusohjelmien aseman ja kehittämispolitiikan tarkentaminen. Työryhmän määräaika päättyy 31.5.2005.

Muuntokoulutuksen opiskelijavalinnat

Yliopistolain (645/1997) 18 §:n mukaan opiskelijat ottaa yliopisto. Silloin kun yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voi ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita, hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Ammattikorkeakoululain (351/2003) 22 §:n

mukaan ammattikorkeakoulun opiskelijavalinnan perusteista ja valintakokeen järjestämisestä päättää ammattikorkeakoulu.

Hyväksiluettavia opintoja on Oulun yliopiston mukaan ollut enimmillään n. 70–80 opintoviikkoa. Vastaavan taikka lähialan ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden keskimääräinen hyväksilukemismäärä on ollut n. 60 opintoviikkoa, täysin vastaavalta alalta tulleilla 80 opintoviikkoa. Muilta aloilta tulleille vastaava määrä on ollut 30–40 opintoviikkoa. Yliopisto-opintojen perusteella muuntokoulutukseen tulevien hyväksilukemismäärässä on alasta riippuen erittäin suuri vaihteluväli. Se saattaa olla alle kymmenestä opintoviikosta lähelle sataa.

Toimihenkilöjärjestö STTK:n mukaan hyväksiluettujen opintojen sekä työkokemusten määrät vaihtelevat merkittävästi oppilaitoskohtaisesti. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tradenomiksi opiskelemaan haluava yo-merkonomi voi saada hyväksiluetuksi tutkinnostaan ja työkokemuksestaan 20–60 opintoviikkoa oppilaitoksesta riippuen. Tämä hyväksiluettujen opintojen ja työkokemuksen määrä selviää kuitenkin vasta sen jälkeen, kun opiskelupaikka on vastaanotettu. STTK:n mielestä opiskelijan oikeusturva on tässä tilanteessa kyseenalainen ja on vaikea arvioida, tuottaako tradenomitutkinto saman ammatillisen pätevyuden, kun hyväksilukikäytännöt ovat niin erilaiset.

Kaksiportainen tutkintojärjestelmä ja sen myötä tiivistyvä yhteistyö ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä tulevat Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan jatkossa edistämään aiempien opintojen tasapuolista huomioimista muuntokoulutuksissa, mutta työkokemuksen hyväksilukemisessa on edelleen suuria alakohtaisia vaihteluja.

Suomen Ylioppilaskuntien Liitto (SYL) katsoo, että muuntokoulutuksen opiskelijavalinnoissa valintojen tasapuolisuus suhteessa muihin opiskelijavalinnan muotoihin on osin ongelmallinen. SYL katsoo, että muuntokoulutuksessa tulisi noudattaa mahdollisimman pitkälti muiden valintojen kanssa yhteneväisiä käytäntöjä ja että useisiin valinnan muotoihin osallistumista pitää rajoittaa hakijoiden tasavertaisuuden turvaamiseksi. Ongelmia voidaan myös vähentää rajoittamalla muuntokoulutus lyhytai-

kaisiin poikkeustapauksiin ja korostamalla järjestelmän joustoratkaisuja myös muuntokoulutuksen tavoitteiden toteuttamisessa.

Opetusministeriössä on käynnistetty hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet opintoihin sijoittumisen tehostamiseksi sekä työ- ja elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin vastaamiseksi. Lisäksi yliopistot ovat laatineet v. 2003 kehittämisstrategiat opiskelijavalintojen kehittämiseksi.

Opetusministeriö laatii yliopistojen kehittämisstrategioiden, valintayhteistyöselvityksen sekä v. 2002 laaditun opiskelijavalintojen arvioinnin pohjalta toimenpideohjelman valintojen kehittämiseksi. Tässä yhteydessä tulevat opetusministeriön mukaan pohdittaviksi mm. muuntokoulutusvalintoihin liittyvät kehittämis-
tarpeet.

Muuntokoulutusohjelmat yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa

Vuonna 2003 kymmenessä yliopistossa oli käynnissä 73 EU-rakennerahastovaroin rahoitettava loppututkintoon tähtäävää muuntokoulutusohjelmaa. Kaikkiaan muuntokoulutushankkeita on ollut 14 yliopistolla. Perustetut yliopistokeskukset ovat olleet merkittäviä koulutuksen toteuttajia. Muuntokoulutuksen piiriin voidaan lukea myös vuoden 2003 alusta käynnistynyt korkeakoulututkintoon johtava työvoimapolitiittinen koulutus työttömille ja työttömyysuhan alaisille henkilöille.

Määrällisesti suurimmat alat ovat olleet tekniikka, luonnontieteet ja kauppatieteet. Määrällisesti eniten muuntokoulutusopiskelijoita oli v. 2002 Jyväskylän yliopistossa ja Teknillisessä korkeakoulussa sekä v. 2003 Tampereen teknillisessä yliopistossa ja Jyväskylän yliopistossa.

Vuonna 2004 muuntokoulutusta suunnataan farmasian alalle siellä vallitsevan työvoimapulan helpottamiseksi. Ohjelmakauden alkupuolella muuntokoulutus painottui tieto- ja viestintätekniikan alalle. Tietoteollisuuden koulutuksen lisäysohjelma, jossa muuntokoulutuksella oli merkittävä rooli, valmisteltiin yhteistyössä opetusviranomaisten, alan työelämän, järjestöjen ja oppilaitosten kanssa. Tämän tyyppinen yhteistyö on opetusministeriön mukaan tärkeää muuntokoulutuksen tarkan räätälöinnin kannalta.

Muuntokoulutukseen kirjautuneet opiskelijat v. 2001–03
koulutusaloittain ja yliopistoittain

Koulutusala	2001	2002	2003 ¹
Humanistinen	–	–	–
Kasvatustieteellinen	56	17	–
Kauppätieteellinen	318	398	106
Luonnontieteellinen	688	415	94
Lääketieteellinen	–	–	24
Teknisteollinen	333	419	212
Yhteiskuntatieteellinen	11	66	26
Liikuntatieteellinen	21	46	–
Taideteollinen	30	–	–
Yhteensä	1 457	1 361	462
Yliopisto			
Helsingin kauppakorkeakoulu	49	72	–
Helsingin yliopisto	56	87	25
Joensuun yliopisto	32	26	17
Jyväskylän yliopisto	249	211	103
Kuopion yliopisto	161	77	–
Lappeenrannan teknillinen yliopisto	78	99	75
Oulun yliopisto	253	86	20
Svenska Handelshögskolan	43	57	31
Tampereen teknillinen yliopisto	70	113	114
Teknillinen korkeakoulu	174	160	–
Turun kauppakorkeakoulu	43	65	20
Turun yliopisto	102	110	28
Vaasan yliopisto	62	123	29
Åbo Akademi	55	75	–
Taideteollinen korkeakoulu	30	–	–
Yhteensä	1 457	1 361	462

¹ Vuosi 2003 koskee vain tammi-toukokuun osuutta.

Lähde: Opetusministeriö

Ammattikorkeakoulujen muuntokoulutus-hankkeet ovat keskittyneet opistoasteen tutkimon päivittämiseen ammattikorkeakoulutasoksi joko samalla tai läheisellä koulutusosalalla. Joissain ohjelmissa yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on ollut yhteistyötä mm. resurssien yhteiskäytön ja yhteisopetuksen muodossa. Samalla on pyritty päällekkäisyyksien ehkäisemiseen. Joissakin tapauksissa opetusministeriön mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat toimineet kilpailijoina samoilla koulutusmarkkinoilla.

Muuntokoulutusohjelmien ja maisterikoulutusohjelmien välinen ero ei ole suuri. Muuntokoulutusohjelman käsite on hyvin lähellä uuden tutkintojärjestelmän valmistelussa esillä ollutta erillisen maisteriohjelman käsitettä.

Muuntokoulutustyyppisessä koulutuksessa henkilökohtaiset opintosuunnitelmat (HOPS) ovat keskeisellä sijalla. Hyvin laadittu ja ajan tasalla pidetty HOPS auttaa opiskelijaa suunnittelemaan ja sisäistämään koulutuksensa kokonaisuutena ja mahdollistaa kurssien suorittamisen mielekkäässä järjestyksessä. Lähtökohtana HOPS:n laadinnassa on olemassa oleva koulutuskohtainen tutkintorakenne. Näin ollen muuntokoulutustutkinnot ovat Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan yhdenmukaisia vastaavien peruskoulutuksessa suoritettujen tutkin-tojen kanssa.

ESR-rahoituksella aloittaneet opiskelijat muuntokoulutuksessa ammattikorkeakouluttain ja koulutusaloittain
v. 2000–03

	2000	2001	2002	2003
Espeen-Vantaan teknillinen ammattikorkeakoulu				
Tekniikan ja liikenteen ala	–	236	16	11
Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulu				
Tekniikan ja liikenteen ala	–	24	2	–
Helsingin liiketalouden ammattikorkeakoulu				
Luonnonvara- ja ympäristöala	–	–	–	30
Humanistinen ammattikorkeakoulu				
Humanistinen ja kasvatusala	–	–	53	1
Kulttuuriala	–	–	45	–
Hämeen ammattikorkeakoulu				
Tekniikan ja liikenteen ala	22	20	–	–
Jyväskylän ammattikorkeakoulu				
Luonnonvara- ja ympäristöala	–	20	–	–
Tekniikan ja liikenteen ala	17	–	24	33
Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala	–	21	–	–
Oulun seudun ammattikorkeakoulu				
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	–	–	–	65
Satakunnan ammattikorkeakoulu				
Tekniikan ja liikenteen ala	–	–	–	22
Savonia-ammattikorkeakoulu				
Luonnonvara- ja ympäristöala	–	46	–	–
Tekniikan ja liikenteen ala	100	96	–	–
Ammattikorkeakoulut yhteensä				
Humanistinen ja kasvatusala	–	–	53	1
Kulttuuriala	–	45	–	–
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	–	–	–	65
Luonnonvara- ja ympäristöala	–	66	–	30
Tekniikan ja liikenteen ala	139	376	42	66
Sosiaali-, terveys- ja liikunta-ala	–	21	–	–

Lähde: AMKOTA.

Muuntokoulutuksen ongelmaksi on muodostunut opetusministeriön mukaan opiskelijoiden pohjatietojen epäyhtenäisyys sekä työelämän ja opiskelun yhteensovittaminen. Ohjelmista suunnitellussa ajassa valmistuneita on suuressa osassa hankkeita ollut vähän. Lisäksi erillishankkeet ovat asettaneet suuria vaatimuksia opintojen ohjaukselle, henkilökohtaisille opintosuunnitelmille ja muulle laadunvarmistustyölle.

Keskimääräiset opiskeluajat venyvät muuntokoulutuksessa suhteellisen pitkiksi ja keskeyttäminen on yleistä. Koulutushankkeen toteuttajien kannalta merkittävä ongelma on koulutettavien erilainen pohjakoulutus, mikä hankaloittaa opetustarjonnan suunnittelua. Alun perin esim. tietoteollisuusalan muuntokoulutukselle asetettu keskimäärin kahden vuoden valmistumisaikata-

voite on koulutuksen toteutuksen aikana Oulun yliopistossa osoittautunut täysin epärealistiseksi. Kun rahoitusta oli alun perin varattu vain kahden vuoden opintoihin, aiheuttivat pidemmät opiskeluajat ongelmia. Tämän vuoksi esim. vuosittain kasautuneet opiskelijamäärät kasvoivat yli sen, mikä oli kohtuullista opettajamäärät huomioon ottaen. Pätevää lisäopettajakuntaa oli vaikea tai mahdotonta rekrytoida.

Muuntokoulutusten valmistumistavoitteiden epäonnistumisen syitä ovat Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan vaikeudet työn ja opiskelun yhdistämisessä, opiskelijoiden hajanainen sijoittuminen eri puolille maata, työnantajien sitoutumattomuus hankkeisiin ja myös opiskelijain aineksen heikentyminen. Esimerkiksi IT-opintoihin hakeudutaan korkeasuhdannetilan-

teissa, jolloin motivaatiota ja omaa elämäntilannetta ei opiskelun kannalta ole loppuun asti mietitty.

Työnantajan osallistuminen hankkeeseen ja myönteinen suhtautuminen opiskeluun edesauttavat koulutuksen onnistumista. Työnantajan osallistuminen opiskelun rahoitukseen auttaisi Itä-Suomen lääninhallituksen mielestä sitoutumista koulutushankkeisiin. Siltä osin lainsäädännön kehittäminen korkeakoulutuksen maksettomuuden osalta olisi syytä tarkistaa.

Perinteinen yliopiston toimintamalli ei Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan sovi muuntokoulutukseen, koska jokainen tiedekunta, jokainen laitos ja vielä laitoksen sisällä opintojaksojen johtajat toimivat omien näkemystensä mukaan. Muuntokoulutukset yliopistoissa eivät voi olla koulumaisia siten, että kaikki aloittavat opiskelun samana päivänä ja valmistuvat samana päivänä. Tästä syystä tiukat valmistumisajat ovat ongelmallisia.

Opetusalan Ammattijärjestön (OAJ) mukaan muuntokoulutusta suunniteltaessa ja järjestettäessä koulutukselle pitää olla työelämässä selkeä tarve. Massiivinen yhden alan muuntokoulutus voi aiheuttaa työvoimaongelmia myös muilla aloilla. Akuutteihin ja määräaikaisiin koulutustarpeisiin tulisi vastata ensisijaisesti täydennyskoulutuksella. OAJ toivoo lisäksi muuntokoulutuksen laadun selvittämistä, esim. sitä, millaista muuntokoulutuksen tuottama osaaminen on ja millaista muuntokoulutusopettajien osaaminen on verrattuna vastaavaan muuhun koulutukseen. Myös muuntokoulutuksen käsite tulisi määritellä.

SYL katsoo, että muuntokoulutuksen kehittäminen on kiinteässä yhteydessä tutkintorakenteen kehittämiseen yliopistoissa. Yksi nykyisen muuntokoulutuksen suurimmista ongelmista on rahoituspohjasta johtuva lyhytkestoisuus. Lyhytkestoinen, esim. yhteen tai kahteen sisäänottoon rajoittuva tutkintotavoitteinen koulutus, on SYL:n mielestä lähtökohtaisesti ongelmallista opiskelijan oikeuksien kannalta. Muuntokoulutus tulisi SYL:n mielestä tulevaisuudessa suunnitella siten, että tutkintotavoitteinen muuntokoulutus järjestettäisiin pääsääntöisesti maisteriohjelmina. Myös tästä syystä maisteriohjelmiä koskevien säädösten kirjaaminen yliopistojen tutkintoja koskevaan tutkintoasetukseen olisi perusteltua.

Muuntokoulutuksen opiskelijamääriä käsitellään erillään varsinaisen tutkintotavoitteisen

koulutuksen opiskelijamääristä. Muuntokoulutuksen korkeiden keskeyttämislukujen ja opintojen etenemisen hitauden vuoksi muuntokoulutuksen vaikutuksia koulutuksen kokonaismääriin on SYL:n mukaan vaikea arvioida. Koulutusmäärien kokonaissuunnittelun kannalta muuntokoulutuksen siirtäminen suuressa osin varsinaisen tutkintorakenteen sisällä tapahtuvaksi koulutukseksi helpottaisi tavoitteiden asettelua ja niiden toteutumista. SYL näkee myös koulutusmäärien suunnittelun ja tutkintojen vertailtavuuden kannalta perusteltuna maisteriohjelmien keskittymisen pysyviin, väylämuotoisiin ja uudelleensuuntautumista tukeviin koulutusvaihtoehtoihin ja varsinaisen muuntokoulutuksen varaamisen vain hyvin väliaikaisiin koulutustarpeisiin.

Opetusministeriön 28.5.2003 asettama selvitysmies Jaana Puukka selvitti rakennerahastovaroin toteutettuja tutkintoon johtavia koulutusohjelmia niiden laadun ja vaikuttavuuden osalta (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:18). Tarkoituksena oli myös arvioida hankkeiden kelpoisuutta pysyväksi budjettirahoitteiseksi toiminnaksi.

Selvityksen mukaan muuntokoulutushankkeiden onnistumisen edellytyksenä on onnistunut opiskelijoiden valintaprosessi, henkilökohmainen ohjaus ja työn ja opiskelun yhteensovittamisen tukeminen. Maisteriohjelmien laatua, tuloksellisuutta ja yhteyttä yliopistojen laadunvarmistusjärjestelmään on parannettava. Lisäksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erilaisen profiilin tulee näkyä myös muuntokoulutuksessa. Jotkut ohjelmat sopivat paremmin täydennyskoulutukseksi. Opiskelijoiden opinto-oikeuksissa sekä aiempien opintojen hyväksilukemisessa on epäohdonmukaisuutta ja kirjavuutta. Nämä asiat tulee ratkaista korkeakoulujärjestelmän tasolla. Erityisesti yliopistojen etäpisteissä järjestettävä koulutus on usein kustannuksiltaan korkeaa ja tuloksellisuudeltaan heikohkoa.

Tietoteollisuuden muuntokoulutus

Muuntokoulutusta toteutettiin tietoteollisuuden koulutuksen lisätoimenpideohjelman mukaisesti ja siihen liittyneellä erillisrahoituksella v. 1998–2003. Vielä vuodelle 2005 osoitetaan erillisvaroja tietoteknisten alojen koulutus- ja tutkimusedellytysten vahvistamiseen. Tietoteollisuusohjelman kokonaisrahoitus on ollut v. 1998–2003 n. 157 milj. €. Muuntokoulutuksen osuutta tästä

ei ole vielä opetusministeriön mukaan tarkasti selvitetty. Tulossopimuskaudella 2004–06 pysyvä koulutus siirtyy rahoitettavaksi tutkintotoivoitteiden kautta. Ohjelmakauden alkupuolella muuntokoulutus keskittyi tieto- ja viestintätekniikan alalle. Muuttuneiden suhdanteiden johdosta tämän alan muuntokoulutusta on vähennetty.

Turun yliopiston tietoteollisuuden muuntokoulutukseen järjestettiin kaikkiaan neljä sisäänottoa. Nämä toteutettiin erillisvalintoina. Valintaperusteina käytettiin aiempia opintoja ja alan työkokemusta. Osaa hakijoista myös haastateltiin. Joinakin vuosina opiskelijoilta edellytettiin sitoutumista täysipäiväiseen opiskeluun, mitä käytettiin yhtenä valintaperusteena.

Aiempiä opintoja luettiin hyväksi keskimäärin 84 opintoviikkoa, ja vaadittavat lisäopinnot olivat laajuudeltaan keskimäärin 90 opintoviikkoa. Muuntokoulutuksessa suoritettavien tutkintojen keskimääräinen laajuus on 173 opintoviikkoa, mikä vastaa matemaattis-luonnontieteellisen tiedekunnan normaalia tutkintolaajuutta. Sekä hyväksilukeminen että henkilökohtaisten opintosuunnitelmien laatiminen on Turun yliopiston mukaan työlästä. Henkilökunnan osallistuminen opintojen suunnitteluun ja ohjaukseen lisää opintonsa loppuunsaattaneiden määrää ja lyhentää opiskeluaikojä, mutta vaatii myös lisää henkilökuntaa.

Opiskelu työn ohella on Turun yliopistonkin mukaan osoittautunut odotettua haasteellisemmaksi. Valmistuminen suunnitellussa ajassa on toteutunut vain joidenkin osalta, vaikka muuntokoulutuksen kestoä on työn ohella opiskelevilla pidennetty neljään vuoteen kahden vuoden sijasta. Turun yliopistossa muuntokoulutusopintonsa virallisesti keskeyttäneitä on vain yksi, mutta niitä opiskelijoita, joiden opinnot ovat käytännössä keskeytyneet, on runsaasti. Muuntokoulutuksen opiskelijat ovat tyypillisesti hieman vanhempia kuin suoraan lukiosta tulevat. Työ- ja perhe-elämän muutokset heijastuvat opiskeluun, ja usein on myös kyse siitä, ettei opiskelija ole ennakoon osannut arvioida oikein työn ohella opiskelun vaativuutta. Aikuisopiskelijoiden opintososiaalinen järjestelmä ei myöskään käytännössä mahdollista täysipäiväistä opiskelua.

Akavan mukaan muuntokoulutuksen merkitys kasvaa nopeasti teknillisillä aloilla, varsinkin it-aloilla. Muutostarpeet voivat olla suuria globaalisten muutoksien vuoksi, mikä saattaa hei-

kentää kokonaisten ammattialojen työllisyytilanteen. Tällä hetkellä tarvitaan laajoja ohjelmia, joilla pidempään työelämässä olleita IT-osaajia voidaan muuntokouluttaa esim. opettajiksi ammatillisiin oppilaitoksiin.

Lääkietieteen lisensiaatin muuntokoulutus

Turun yliopisto antaa lääketieteen lisensiaatin tutkintoon johtavaa muuntokoulutusta. Opiskelijavalintoja on järjestetty opetusministeriön ja Turun yliopiston välisen aiesopimuksen mukaan v. 2003 ja 2004. Seuraavat opiskelijavalinnat järjestetään v. 2005 ja 2006.

Muuntokoulutukseen hakevilta edellytetään 3,5 vuoden mittaista terveydenhuollon ammatillista tutkintoa, jonka lisäksi hakijalla tulee olla vähintään kolme vuotta soveltuvaa terveydenhuollon työkokemusta. Valintakriteerit täyttäviä suomalaisia tutkintoja ovat sairaanhoitaja, terveydenhoitaja, kätälö, fysioterapeutti ja toimintaterapeutti.

Syksyllä 2003 lääketieteen muuntokoulutusohjelmaan hyväksytyistä opiskelijoista yksi oli Lapin läänistä, neljä Oulun läänistä, kaksi Itä-Suomen läänistä, kahdeksan Länsi-Suomen läänistä ja kymmenen Etelä-Suomen läänistä. Lääketieteen muuntokoulutuksen yksi peruste oli helpottaa Itä- ja Pohjois-Suomen lääkäripulaa. Lääkäriliiton mukaan tällä perusteella projektiin toteuttajiksi kaavailtiin Oulun ja Kuopion yliopistoja. Nämä yliopistot katsoivat, ettei niillä ollut mahdollisuuksia ryhtyä hankkeeseen, joten mielenkiinto siirtyi Turun yliopistoon. Näin ollen tarpeen määrittely ja koulutuspaikan valinta eivät vastanneet alkuperäistä suunnitelmaa.

Koska ESR-rahoitus on määräaikaista, syntyy Lääkäriliiton mukaan tilanne, jossa suhteellisen lyhytaikaista muuntokoulutusprojektia varten on jouduttu luomaan uudet opetusjärjestelyt ja hallinnointijärjestelmä, jotka mahdollisesti ESR-rahoituksen loputtua joudutaan purkamaan. Tämä on Lääkäriliiton mukaan hyvin lyhytjänteistä ja poukkoilevaa koulutuspolitiikkaä ja epätarkoituksenmukaista resurssien käyttöä.

Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan lääkäripula ei enää pahene ja nykyisin lääkäreitä valmistuu vuosittain jo n. 200 enemmän kuin heitä siirtyy työelämästä pois. Lääketieteen sisäänottoja on myös lisätty: kuuden viime vuoden aikana yli 70 % (360:stä 630:een vuodessa). Lääkäriliitto on huolissaan lisääntyneiden si-

säänottomäärien ja tiedekuntien resurssien välistä epäsuhdasta.

Lääkäriliitto kritisoi sitä, että muuntokoulutuksesta ei valmistu nopeammin kuin normaalisti lääkärikoulutuksestaan. Sen sijaan koulutukseen valitut ovat selvästi iäkkäämpiä kuin muut lääketieteen opiskelijat, joten heidän työuransa lääkärinä jää muita valmistuvia lyhyemmäksi.

Turun lääketieteellisessä tiedekunnassa järjestettiin kesällä 2003 muuntokoulutukseen otettaville erillinen pääsykoe. Pääsykokeesta tehtiin oikeuskanslerille neljä kantelua. Oikeuskansleri antoi kanteluista päätöksensä, jossa todettiin, että erillisvalinta muuntokoulutukseen ei ollut yliopistolain säännöksen vastainen. Koska säännös oli kuitenkin antanut aihetta tulkinnallisiin erimielisyyksiin, oikeuskansleri katsoi olevan aihetta säännöksen tarkistamiseen. Tarkentamista koskeva ehdotus sisältyy eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen yliopistolain muuttamisesta (HE 10/2004 vp). Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan lisäksi, että ihmisten yhdenvertaisuus ei tarkoita sitä, että kaikkia olisi kohdeltava täysin samalla tavalla. Olennaista on se, ettei samaan ryhmään kuuluvia kohdella eri tavalla ilman hyväksyttävää perustetta. Vuoden 2003 muuntokoulutusohjelman erillisvalinnassa oli käytössä valintakokeen lisäksi kokeilunluonteisesti haastattelut, mikä oli oikeuskanslerin mukaan hyväksyttävää.

Jotta yhdenvertaisuus toteutuisi lääketiedettä opiskelemaan pyrkivien tulisi voida osallistua vain yhteen valintakokeeseen samana vuonna. Vuonna 2003 muuntokoulutuksen valintakoetta ei ehditty järjestää samaan aikaan peruskoulutuksen valintakokeen kanssa, mikä johtui opetusministeriön ja Turun yliopiston välisestä aiesopimuksesta. Erillisvalintaan osallistuneilla oli näin mahdollisuus osallistua kahteen valintakokeeseen samana vuonna, mikä oli selvä epäkohta opiskelijavalinnassa. Vuonna 2004 ja siitä eteenpäin muuntokoulutuksen erillisvalinta järjestetään samanaikaisesti varsinaisen valtakunnallisen lääketieteen valintakokeen yhteydessä.

Tehyn näkemyksen mukaan aloituspaikkojen lisääminen lääkäreiden ja farmaseuttien peruskoulutukseen ei ole ollut tarkoituksenmukaista muuntokoulutuksen toteuttamista. Tiedossa on, että sairaanhoitajista ja muusta henkilökunnasta tulee lähivuosina olemaan pulaa. Tästä huolimatta lääkäri- ja farmaseuttikoulutusta kohden-

nettiin hoitohenkilöstölle, etenkin sairaanhoitajille, ammatillisena jatkokoulutuksena. Koulutus johtaa kuitenkin eri ammattiin, eikä ole oman alan jatkokoulutusta. Tämä näkyy myös siinä, että korvaavuudet 140 opintoviikon sairaanhoitotutkinnosta tai vastaavista ovat olleet n. 20 opintoviikkoa. Taloudelliseltakaan kannalta koulutus ei Tehyn mukaan ole tarkoituksenmukaista, koska koulutusajoista tulee erittäin pitkiä.

Aikuiskoulutuksen painopistettä tulee Tehyn mielestä jatkossa suunnata korkea-asteen koulutukseen. Nykyistä joustavimmat aloituspaikkojen muutokset peruskoulutuksessa, aikuiskoulutuksen aloituspaikkojen suuntaaminen korkeakouluihin sekä henkilökohtaisten opetussuunnitelmien käyttö mahdollistavat työvoiman nopeamman saatavuuden.

Farmasian muuntokoulutus

Farmaseutin tutkinto on alempi korkeakoulututkinto, ja farmaseutteja on muuntokoulutettu lääkealan ammatillisen koulutuksen suorittaneista (lääketyöntekijä ja farmanomi) sekä sosiaali- ja terveysalan tutkinnon suorittaneista ja Oulussa myös kaupallisen koulutuksen saaneista. Lisäksi koulutukseen voivat hakea luonnontieteellisen alan korkeakoulututkinnon suorittaneet. Suurin osa koulutukseen valituista oli sairaan- ja terveydenhoitajia sekä lääketyöntekijöitä. Ensimmäinen farmaseuttien muuntokoulutus järjestettiin v. 2001–03 Turun ja Oulun yliopistossa, ja opiskelijoita oli n. 100. Toinen muuntokoulutusjakso alkoi vuoden 2004 alussa Helsingissä ja Oulussa, ja opiskelijoita otettiin tällöinkin yhteensä n. 100.

Muuntokoulutettujen opintoaika oli keskimäärin puoli vuotta lyhyempi kuin perusopiskelijoiden, mutta nopeimmat valmistuivat kahdessa vuodessa. Farmasialiiton mukaan osasy s siihen, ettei opiskeluaikaa voitu lyhentää enemmän, oli se, että edeltävien opintojen sisällöt ja vaativuudet poikkesivat merkittävästi farmaseutin tutkinnon vaatimuksista.

Farmasian alalla muuntokoulutus on lievittänyt alan työvoimapulaa, ja valmistuneet ovat sijoittuneet hyvin työelämään. Farmasialiitto tuki muuntokoulutuksen aloittamista, koska varsinaisiin perusopiskelijoiden aloituspaikkamääriin ei saatu kaivattuja lisäyksiä. Muuntokoulutus oli ainoa keino, jolla työvoimapulaa ja sen uhkaavaan pahenemiseen voitiin reagoida riittävän nopeasti ja joustavasti.

Apteekit ovat jo usean vuoden ajan kärsineet vakavasta työvoimapulasta. Viime vuosina pelkästään Suomen Apteekkariliiton jäsenapteekkeissa on ollut jatkuvasti avoinna yli 200 vakituista farmaseutin paikkaa. Suomen Apteekkariliitto on järjestelmällisesti toimittanut opetusviranomaisille ennakointitietoja apteekkien työvoiman tarpeesta. Rahoitusta aloituspaikkamäärien lisäyksiin farmaseuttikoulutusta antavissa yliopistoissa ei ole Suomen Apteekkariliiton mukaan kuitenkaan saatu.

Muuntokoulutus on Suomen Apteekkariliiton mukaan osoittautunut varsin toimivaksi, sillä opiskelijoiden motivaatio on ollut hyvä, ja lähes kaikki ovat valmistuneet suunnitellussa ajassa ja sijoittuneet tavoitteen mukaisesti töihin avohuollon apteekkeihin. Erillisen kurssin järjestäminen toisella paikkakunnalla ns. normaalin opetuksen lisäksi on kuitenkin rasittanut yliopistoja. Myös ESR-rahoituksen byrokraattisuus on ollut ongelmallista.

Opetusministeriön rahoituslinjaus, joka suosii ammattikorkeakoulutusta yliopistokoulutuksen kustannuksella, on Suomen Apteekkariliiton mukaan johtanut farmasian alalla siihen, että välttämätön aloituspaikkamäärien lisäys on jouduttu toteuttamaan farmaseutin tutkintoon tähtäävän muuntokoulutuksen kautta.

Farmaseuttiopiskelijoiden sisäänottojen lisäämistä yliopistoihin rajoittaa tila-, opettaja- ja hallintoresurssien vähyys. Farmasian opetus on voimakkaasti laboratorio- ja pienryhmäopetuspainotteista, joten vaikka riittävän suuria luentosaleja löytyisikin, laboratorio- ja pienryhmäopetustilojen puute estää kurssikokojen voimakkaan kasvattamisen. Farmaseuttien opetus vaatii luonteensa vuoksi myös runsaasti opettajaresursseja, joista jo nykyisillä sisäänotoilla on pulaa.

Aloituspaikkojen lisääminen muuntokoulutuksen kautta edellyttää Apteekkariliiton mukaan kuitenkin toimivan, joustavan ja jatkuvan kansallisen rahoitusmallin löytymistä. ESR-rahoitteinen malli on liian vaikeasti hallinnoitava ja lisäksi rahoituksen jakoperusteet ilmeisesti vaihtelevat alueittain.

Muuntokoulutuksen hallinnointi ja rahoitus

Muuntokoulutusta rahoittavat Euroopan sosiaalirahasto (ESR), valtio, kunnat ja yritykset. Muuntokoulutushankkeet valitaan rahoitettavaksi yliopistojen ja korkeakoulujen hankeesityksistä. Lääninhallitusten on pyydettävä kaikesta rahoitettavaksi suunnitellusta tutkintotavoitteisesta koulutuksesta lausunto opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osastolta. Muuntokoulutushanke-esitys voidaan valita rahoitettavaksi, mikäli opetusministeriön lausunto hankkeesta on myönteinen.

Alueohjelmissa muuntokoulutushankkeita käsittelevät maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristö ja maakunnan yhteistyöryhmä. Alueohjelmissa maakunnan sisältä tulevat paineet tietyn tyyppisen muuntokoulutuksen järjestämiseksi saattavat ajoittain olla ristiriidassa opetusministeriön hallinnonalan koulutustarvelinjausten kanssa.

Tavoite 3 -ohjelmassa lääninhallitusten rahoittamat hankkeet noudattavat opetusministeriön vuosittain antamaa toteuttamisohjetta, joka toimii viitteellisenä ohjeena myös tavoite 1 ja 2 -ohjelmien toteutuksessa. Ongelmaksi on Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan muodostunut se, että tavoite 3 -ohjelma ei mahdollista muuntokoulutuksen kohdentamista julkisen sektorin työntekijöille. Koulutus on mahdollista vain ikääntyville ja työttömyysuhan alla oleville.

Muuntokoulutuksen rahoitus opetusministeriön hallinnonalalla v. 1998–2003

Vuosi	ESR	Valtio	Kunta	Yritykset	Yhteensä
	€				
1998	1 134 260	1 055 716	6 728	2 694 572	4 891 276
1999	374 386	487 072	48 774	521 887	1 432 119
2000	648 083	918 742	–	841 843	2 408 668
2001	1 049 937	1 453 477	296 455	1 240 148	4 040 017
2002	1 806 180	2 390 899	381 974	2 688 379	7 267 432
2003	2 735 801	3 353 857	2 688 379	1 820 000	8 438 097

Lähde: Opetusministeriö.

Ammattikorkeakoulujen opiskelijoista aiheutuvat kustannukset sisältyvät myös lukuihin. Joitakin ohjelmia on rahoitettu myös yliopistojen perusrahoituksella. Ammattikorkeakouluissa muuntokoulutusta on järjestetty aikuiskoulutuksena ainoastaan ESR-varoin etupäässä tietoteollisuuden alalla.

Muuntokoulutuksen ohjaus tapahtuu tuulosohjausmenettelyssä. Muuntokoulutuksen ohjaus on opetusministeriön mukaan kokonaisuutena toiminut verraten hyvin. Länsi-Suomen lääninhallituksen näkemyksen mukaan opetusministeriön lääninhallituksille antama ohjaus rakennerahastovaroilla rahoitettavien yliopistolisten muuntokoulutushankkeiden osalta on ollut vähäistä. Opetusministeriö ei ole esim. ohjeistanut riittävästi alueohjelmissa toteutettavissa muuntokoulutushankkeissa ohjelma-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden mahdollisuutta osallistua jollakin alueella toteutettavaan muuntokoulutushankkeeseen. Nykytilanne on aiheuttanut sen, että osan hankkeille suunnatusta tuesta on tarkastuksissa katsottu olevan tukikelpoisuusasetuksen vastaista rahoitusta ja maksatusten leikkauksiin on jouduttu turvautumaan. Tämä puolestaan on aiheuttanut muuntokoulutushankkeiden toteuttajille selkeitä taloudellisia ongelmia

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan yliopistojen muuntokoulutushankkeille on ominaista opiskelijakohtaisen tutkinnon suhteellisen korkea hinta. Koska monet muuntokoulutushankkeet toteutetaan yliopistojen erillisyyksiköissä, koulutuksen toteuttaminen on vaatinut infrastruktuuriin liittyviä investointeja. Joissakin pienissä yliopistoyksiköissä rakennerahastovarat nähdään myös keinona perustaa monialaisia muuntokoulutusohjelmia. Rakennerahastotoiminnan luonne ei kuitenkaan mahdollista muuntokoulutushankkeiden rahoittamista yli ohjelmakauden. Tällöin monet muuntokoulutusohjelmat jäävät ilman rahoitusta, ellei niitä saada siirretyksi kansallisen rahoituksen piiriin.

ESR-rahoitteisen muuntokoulutuksen ongelmana on Suomen Apteekkariliiton mukaan EU-tukien alueellinen rajausristiriita. Tämä tarkoittaa sitä, että opiskelijoiden pitää tulla tietyiltä tukialueilta ja sijoittua tietylle tukialueelle. Sijoittuminen ei niinkään ole ongelma, mutta hakuvaiheen rajaus on, koska se on vastoin yliopistolakia. Lisäksi ESR-rahoitteisessa muuntokoulutuksessa on koettu ongelmaksi läänien hidas päätöksenteko. Projektien aloittaminen venyy

päätöksiä odotellessa. Myös maksatushakemusten käsittely on hidasta, ja maksatukset saattavat tulla jopa vuoden viiveellä kulun syntymisestä.

Itä-Suomen lääninhallitus pitää ESR-rahoitteisia hankkeita hankalina, koska osa opetukseen halutusta resurssista menee hallinnointiin. Lisäksi aluekehityksen kannalta Itä-Suomen lääninhallituksen mielestä olisi tehokkaampaa, mikäli opiskelijoiden valinnassa voitaisiin käyttää kriteerinä alueeseen sitoutuneisuutta (joko työpaikka tai kotipaikka). Lääninhallituksen mukaan tämä vähentäisi keskeyttämiä ja parantaisi rakennerahastovarojen alueellista vaikuttavuutta. Nyt osa muuntokoulutukseen suunnattujen aluerahojen hyödyistä valuu ohjelma-alueen ulkopuolelle.

Myös Oulun yliopiston mukaan on ESR-rahoitteisissa muuntokoulutushankkeissa ollut epäselvyyttä, joka liittyy valittavien opiskelijoiden kotipaikkakuntaan. Aluksi valinnoissa noudatettiin samaa periaatetta kuin normaalivalinnoissa eli hakijoiden tasapuolista kohtelua mm. asuinpaikkakunnan suhteen. Sittenmin sekä Oulun että Lapin lääninhallitus alkoi Oulun yliopiston mukaan vaatia, että valittavien opiskelijoiden tulee asua EU-tukialueella. Opetusministeriö kielsi kirjeellään tällaisten valintaperusteiden käytön.

Muuntokoulutukseen hakeutuvien opiskelijoiden kotipaikkaa koskeva asia on opetusministeriössä vireillä. Yksityiskohtaiset menojen tukikelpoisuutta koskevat säännöt sisältyvät neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta annetun asetuksen (EY) N:o 1685/2000 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1145/2003 peruuttamisesta 10 päivänä maaliskuuta annettuun asetukseen (EY) N:o 448/2004. Tämän asetuksen säännön numero 12 Menojen tukikelpoisuus toimen toteuttamapaikan mukaan rakennerahastoista rahoitettavat toimet on pääsääntöisesti toteutettava tukikelpoisella alueella. Opetusministeriö on yhdessä työministeriön kanssa pyytänyt tähän tukikelpoisuussääntöön vuoden 2004 alkupuolella komission DG Employmentin tulkintaa. Opetusministeriön ja työministeriön toistuvista pyynnöistä huolimatta tulkintaa ei ole vielä saatu ja asian käsittely jatkuu.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan komission tukikelpoisuusasetuksessa määritellään toiminnan tukikelpoisuus ohjelma-

alueeseen nähden. Tämän tulkinnan mukaan myös esim. sisäinen tarkastus on hanketarkastuksissaan todennut osan muuntokoulutuksen kustannuksista olevan tukikelvottomia, mikäli pääosa koulutukseen osallistuneista ei asunut ohjelma-alueella. Lääninhallituksen käsityksen mukaan komission asetus on osittain tulkinnanvarainen, joten tarkemmat ohjeet ja tulkinnat ovat välttämättömiä.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan alueilla tehdään paljon esityksiä muuntokoulutuksista, joiden tarvetta ei ole aina perusteltu riittävästi. Muuntokoulutusten avulla halutaan houkutella alueelle uusia yrityksiä ja koulutuksella on vahva alueen kuntien ja yritysten tuki. Muuntokoulutusten osalta on syytä ylläpitää kansallista koordinaatiota.

Turun yliopiston mukaan sen lääketieteellisen muuntokoulutuksen hallinnointiin ja rahoitukseen liittyvä suurin epäkohta on se, että opetusministeriön aiesopimuksessa lupaama rahoitus on viivästynyt toimintavuonna 2004 rahoitusneuvottelujen takia. Toista toimintavuottaan opetusministeriön ja Turun yliopiston aiesopimuksen mukaan toimiva lääketieteellisen tiedekunnan muuntokoulutus odotti huhtikuun lopussa 2004 tililleen edelleen vuoden 2004 toimintamäärärahaa.

Koska muuntokoulutus tapahtuu suureksi osaksi ESR-rahoitteisesti, tulee nykyinen järjestelmä SYL:in mukaan törmäämään ongelmiin rahoituksen käytännössä ehtyessä vuoden 2007 jälkeen. Tämän vuoksi SYL katsoo, että rahoituksen vähenemiseen tulee vastata ennen kaikkea kehittämällä yliopistojen maisteriohjelmiä ja ammattikorkeakoulujen jatkotutkintoja siten, että nykyisin muuntokoulutuksena toteutettava koulutus toteutetaan tulevaisuudessa pääsääntöisesti väylämuotoisena, pysyvänä koulutuksena. Opetusministeriön korkeakoulutuksen muunto- ja lisäkoulutuksen kehittämistä pohtineen työryhmän (OPM 19:2001) näkemyksen mukaisesti myös SYL katsoo, että koulutusjärjestelmän joustavuuden lisääminen vähentää varsinaisen muuntokoulutuksen tarvetta. Käytöön otettava kaksiportainen tutkintorakenne tarjoaakin yliopistoille erinomaiset mahdollisuudet hoitaa nykyisin muuntokoulutuksena toteutettava koulutus varsinaisen tutkinto-opiskelun puitteissa.

Yhden koulutuksenjärjestäjän kokemuksia

Kokkolassa toimiva Chydenius-Instituutti järjestää muuntokoulutusta tietoteknisellä alalla. Instituutti on toiminnallisesti Jyväskylän ja Oulun yliopistojen alainen yksikkö, mutta hallinnollisesti Jyväskylän yliopiston alainen. Chydenius-Instituutin toiminnoissa EU:n rakennerahastovaroin toteutetut hankkeet ovat olleet keskeisiä aina siitä lähtien, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin v. 1995. Toisen ohjelmakauden (v. 2000–06) alusta rakennerahastojen hyödyntäminen on ollut entistä tavoitteellisempaa ja liittynyt tiiviimmin alueen strategioihin. Lisäksi Chydenius-Instituutti toteuttaa projekteja, jotka hyödyttävät välittömästi alueen elinkeinoelämää. Suurimman osan toteutuneista projekteista on rahoittanut Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan yksikkö. Muita keskeisiä rakennerahastorahoittajia ovat Keski-Pohjanmaan liitto ja Pohjanmaan TE-keskus.

Chydenius-Instituutti on valtiontilintarkastajille antamassaan selvityksessä tuonut esille muutamia toimintaansa hankaloittavia seikkoja. Tietotekniikan muuntokoulutuksessa on viisi ryhmää, joista neljä opiskelee tietotekniikan maistereiksi Jyväskylän yliopistoon ja yksi diplomi-insinööreiksi Oulun yliopistoon.

Chydenius-Instituutin tutkintoon johtavaan tietotekniikan muuntokoulutukseen osallistui v. 2003 kaikkiaan 45 opiskelijaa

Tietoteollisuuden muuntokoulutus on pitkäjänteinen prosessi, johon opiskelijat sitoutuvat useiksi vuosiksi. Länsi-Suomen lääninhallitus on kuitenkin rahoittanut muuntokoulutusprojekteja kuluvalle ohjelmakaudella enintään kahden vuoden jaksoissa, joten Chydenius-Instituutin mielestä lääninhallitus ei ole sitoutunut opiskelijaryhmien opintojen loppuunsaattamiseen rakennerahastovaroin. Ongelmaa on syventänyt Chydenius-Instituutin mukaan merkittävästi päätöksenteon hitaus lääninhallituksen Vaasan yksikössä. Ajoittain muuntokoulutusta on toteutettu Chydenius-Instituutissa lähes vuoden ajan ilman voimassa olevaa projektipäätöstä. Hallinnoinnin vakavat ongelmat ovat Chydenius-Instituutin mukaan viivästyttäneet uusien opiskelijaryhmien valintaa, eikä alkuperäistä sadan opiskelijan tavoitetta tulla saavuttamaan tällä ohjelmakaudella.

Chydenius-instituutissa tietoteollisuuden muuntokoulutusprojekteja on toteutettu sekä tavoite 3 -rahoituksella että tavoite 2 -rahoituksella. Keski-Pohjanmaan maakunta jakautuu

tavoite 2 ja tavoite 1 -alueiksi. Lisäksi Chydenius-Instituutin luonnollisista rekrytointialueista Pietarsaaren seutukunta on ns. nolla-alueita ja Kalajokilaakson seutukunnat kuuluvat Oulun lääninhallituksen alueeseen.

Viime vuosina Länsi-Suomen lääninhallitus on rajoittanut opiskelijoiden rekrytoinnin ainoastaan Kokkolan seudun tavoite 2 -alueelle. Saman lääninhallituksen Jyväskylän yksikkö ei ole rajoittanut muuntokoulutushankkeiden rekrytointia ohjelma-alueittain. Ohjelmakauden alussa tulkinta ei Chydenius-Instituutin mukaan ollut näin tiukka, joten muuntokoulutuksessa opiskelee muutamia ohjelma-alueen ulkopuolisia opiskelijoita. Nyt lääninhallitus vaatii, ettei näiden opiskelijoiden aiheuttamia laskennallisia kustannuksia hyväksytä ja että heidän osallistumismaksunsa tulee kirjata projektille tuloksi, joka vastaavasti vähentää tukiosuutta. Opetusministeriön antama ohje muuntokoulutuksen oppilasvalinnan rajoittamisen kieltämisestä ei ole vaikuttanut toistaiseksi mitenkään Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan yksikön linjaukseen.

Lisäksi lääninhallituksen Vaasan yksikkö on vaatinut Chydenius-Instituutin muuntokoulutushankkeilta tavoiteohjelmien mukaista, täysimääräistä yksityistä rahoitusosuutta ja osallistumismaksujen keräämistä. Virallisesti osallistumismaksut maksaa opiskelijan työnantaja. Käytännössä useat opiskelijat joutuvat kuitenkin maksamaan osallistumismaksunsa itse. Vaatimus täysimääräisestä, yksityisestä rahoitusosuudesta vaarantaa mm. työttömien opiskelijoiden osallistumisen opintoihin. Opetusministeriön ohjeiden mukaan yliopistojen hankkeissa ei edellytetä yksityistä rahoitusosuutta

Länsi-Suomen lääninhallituksen toiminta on Chydenius-Instituutin mielestä ollut hallinto-keskeistä ja byrokraattista. Länsi-Suomen lääninhallitus ei ole Chydenius-Instituutin mukaan osoittanut juurikaan kiinnostusta muuntokoulutuksen sisällölliseen kehittämiseen tai projektien varsinaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Projektisuunnitelmilta vaaditaan kohtuutonta, projektin yksityiskohtiin menevää tarkkuutta. Tarkoituksena on etukäteen varmistua siitä, että projekteissa ei tehdä mitään ohjeiden vastaista. Maksatuksessa ei yleensä hyväksytä kuluja, joita ei suoraan mainita projektisuunnitelmassa. Tämä on johtanut korjaushakemusten ja -päätösten noidankehään, jossa hankkeiden toteutus koko ajan vaikeutuu.

Länsi-Suomen Lääninhallituksen Vaasan yksikön vastine esitettyihin näkemyksiin

Vastineen mukaan Chydenius-Instituutti jätti maaliskuussa 2004 lääninhallitukseen DI-koulutusprojektin jatkohakemuksen. Tuohon hakemukseen Länsi-Suomen lääninhallitus on tehnyt kielteisen päätöksen. Tietoteollisuuden maisterikoulutusohjelmaa on rahoitettu tavoite 2 -ohjelmasta v. 2002–04. Chydenius-Instituutti on jättänyt hankkeeseen liittyvän jatkohakemuksen lääninhallitukseen maaliskuussa 2004. Hakemus on edelleen käsittelyssä.

Tietoteollisuuden muuntokoulutushankkeiden jatkorahoituspäätösten käsittelyä on hidastanut Chydenius-Instituutin hankehallintoon liittyvät ongelmat. Niinpä ohjelmakauden alussa v. 2001 jatkorahoituspäätöksen tekemistä viivästytti tietoteollisuuden muuntokoulutushankkeen maksatushakemuksen epäselvyydet ja hankehallinnon puutteet. Myöhemmin v. 2002 tietoteollisuuden DI-koulutushankkeen jatkorahoituspäätösten laatimista vaikeuttivat projektin toteuttajan kanssa käydyt vaikeat ja aikaavievät keskustelut uusien opiskelijoiden rekrytoimisesta projektiin.

Hankkeen toteuttajan kanssa käydyissä muuntokoulutushankkeiden rahoitusta koskevissa neuvotteluissa todettiin jo v. 2002, että lääninhallitus ei voi sitoutua rahoittamaan tietoteollisuuden muuntokoulutusohjelmia koko rakennerahistokauden ajaksi. Päätöstä perusteltiin ensinnäkin sillä, että lääninhallitus ei ole missään alueellisessa palveluyksikössä sitoutunut rahoittamaan muuntokoulutusohjelmia koko rakennerahistokauden ajan. Toiseksi lääninhallitus on tehnyt rakennerahistohankkeiden rahoitusta koskien periaatepäätöksen siitä, että yksittäisen hankkeen rahoituksen enimmäiskeston tulisi olla kolme vuotta. Näitä hankerahoituksen käytäntöjä on pyritty noudattamaan myös Chydenius-Instituutin hankkeiden kohdalla. Tästä käytännöstä on kuitenkin jonkin verran joustettu tavoite 2 -ohjelmassa toteutetun maisterikoulutusohjelman kohdalla ottaen huomioon mainitun projektin varsin keskeisen aseman Keski-Pohjanmaan maakunnan kehittämisstrategioissa. Näin ollen tietoteollisuuden maisterikoulutusohjelmaa on jo rahoitettu 4,3 vuoden ajan.

Suhteellisen lyhytaikaisen rahoituspäätösten etu on kuitenkin ollut se, että tällaisilla päätöksillä on päästy paremmin seuraamaan suhteellisen kalliiden muuntokoulutushankkeiden etenemistä sekä pystytty näin arvioimaan kustan-

nustehokkuutta sitoutumatta kuitenkaan liian pitkäksi aikaa projektien rahoittamiseen.

Chydenius-Instituutin näkemyksen mukaan opetusministeriö olisi antanut ohjeen muutokoulutuksen opiskelijavalinnan rajoittamisen kieltämisestä. Länsi-Suomen lääninhallituksen tiedon mukaan opetusministeriö ei ole antanut asiasta selkeitä ja dokumentoituja ohjeita. Toisaalta tällainen ohje olisi rakennerahastotoiminnan näkökulmasta ristiriidassa komission antaman asetuksen kanssa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen Vaasan yksikkö edellyttää rahoittamiltaan ESR-hankkeilta yksityistä rahoitusta ohjelma-asiakirjojen rahoitussuunnitelmien mukaisesti silloin, kun hankkeissa toteutettavat koulutustoimenpiteet suoraanaisesti hyödyttävät projekteissa mukana olevia yrityksiä. Opetusministeriö ei ole antanut lääninhallituksille ohjeita siitä, että yliopistojen toteuttamilta hankkeilta ei voisi edellyttää yksityistä rahoitusosuutta. Lääninhallitukset voivat harkintansa mukaan vaatia yliopistojen toteuttamien rakennerahastohankkeiden kohdalla yksityistä laskennallista ja varsinaista rahoitusta. Osallistujamaksut tulee kuitenkin suunnata opiskelijoiden työnantajille eikä opiskelijoille.

Rahoitusviranomaisena Länsi-Suomen lääninhallitus on jäävi osallistumaan Chydenius-Instituutin toteuttamien rakennerahastohankkeiden sisällölliseen kehittämiseen. Vastuu rakennerahastoprojektin sisällöllisestä kehittämisestä ja tavoitteiden saavuttamisesta kuuluu yksinomaan projektin toteuttajalle. Länsi-Suomen lääninhallitus seuraa rahoittamiensa hankkeiden edistymistä ja tavoitteiden toteutumisesta hankkeita pyydyttävien seuranta- ja vuosiportaattien avulla.

Chydenius-Instituutin mukaan projektien maksatuspäätöksissä ei hyväksytty kustannuksia, jotka eivät suoraanaisesti liity hyväksytyyn projektisuunnitelmaan. Länsi-Suomen lääninhallitus perustaa maksatuspäätöksensä maksuviranomaisen ohjeeseen. Sen mukaan ESR-hankkeissa tukikelpoisia kustannuksia ovat hyväksytyt projektisuunnitelman mukaiset, välittömästi projektiin kohdennettavat kustannukset. Instituutin mukaan lääninhallituksen omaksuma kanta on johtanut korjaushakemusten ja -päätösten noidankehään. Mainittakoon tässä yhteydessä, että Instituutin toteuttamien tietoteollisuuden muutokoulutushankkeiden kohdalla on tehty yksi hyväksytyt hankesuunnitelman muutospäätös. Tuo päätös koski tietoteollisuuden

maisterikoulutusohjelmaa. Mistään muutoshakemusten ja -päätösten kierteestä ei kuitenkaan voida puhua näiden rakennerahastoprojektien kohdalla.

Muutokoulutuksen ja työvoimatarpeen vastaavuus

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–08 on koulutustarjonnan aloittajataavoitteet asetettu sektoreittain ja koulutusaloittain vuodelle 2008 ns. nuorisoikäluokan koulutuksessa. Tällöin koulutuksen aloittavat siirtyvät työelämän pääosin 2011–15. Valmistelun yhtenä lähtökohtana ovat olleet työministeriön johdolla toimineen Työvoima 2020 -projektin arviot ja ennusteet. Poistumien ja ennustetun työpaikkakehityksen perusteella on arvioitu uuden työvoiman koulutustarve eri ammattiryhmissä.

Koulutustarpeen ennakointi on aikajänteen pituuden takia opetusministeriön mukaan varsin vaikeaa. Erityisen ongelmallisia ovat lyhyemmän ajan talous- ja työvoimakehityksessä tapahtuvat muutokset, koska niihin on vaikea reagoida välittömästi. Esimerkiksi laajennetusta tietoteollisuuden koulutuksesta valmistuneet henkilöt ovat nyt siirtyneet työelämän taantumavaiheeseen, jolloin heidän työllistymisensä on heikentynyt. Muutokoulutuksen työllistävyyydestä ei ole opetusministeriön mukaan kattavia ja luotettavia tietoja. Voidaan kuitenkin arvioida, että työllistyminen on ollut varsin hyvää.

Insinööriliiton mielestä muutokoulutuksen hallinnoinnin ja suunnittelun tulee tapahtua kolmikantaisesti. Näin turvataan työelämän tarpeiden riittävä huomioonotto ja sitä kautta koulutuksen onnistuminen. Muutokoulutuksen määrään tulee vastata todellisia tarpeita. Määrällisesti ja laadullisesti oikein mitoitettu muutokoulutus on Insinööriliiton mukaan tuonut hyviä työllistymistuloksia ja opiskelijat ovat sijoittuneet nopeasti erilaisiin työtehtäviin. Myös sellaisesta muutokoulutuksesta on hyviä kokemuksia, joissa työssä käyvälle henkilölle on tarjottu mahdollisuus päivittää taitotietonsa ja jatkaa työskentelyä uusissa tehtävissä saman työnantajan palveluksessa. Muutokoulutuksen pedagogiset menetelmät kaipaavat Insinööriliiton mukaan edelleen kehittämistä niin, että työn ja opiskelun yhteensovittaminen onnistuu nykyistä paremmin.

Teollisuus ja työantajat (IT) pitää koulutusjärjestelmän mahdollisuuksia vastata nopeasti

muuttuneisiin tarpeisiin rajallisina. Globalisaation ja teknologian kehittymisen myötä muuntokoulutusta samoin kuin myös muuta aikuis-koulutusta tarvitaan lähitulevaisuudessa.

Turun yliopiston mukaan muuntokoulutus vastaa hyvin työelämän tarpeisiin, sillä koulutuksesta valmistuneilla on kunkin alan viimei-

simmät tiedot. Valmistumisaikojen venyessä vaikutukset työelämään eivät ole kuitenkaan olleet niin nopeita kuin suunniteltiin. Jatkossa muuntokoulutusta suunniteltaessa tulisi Turun yliopiston mukaan miettiä tutkintoon johtavan koulutuksen ja täydennyskoulutuksen suhdetta.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Muuntokoulutuksen keskeinen päämäärä on vastata muuttuviin työvoimatarpeisiin tavanomaista peruskoulutusta nopeammin. Muuntokoulutus ei ole kuitenkaan vaikuttanut työelämään niin nopeasti kuin suunniteltiin, sillä valmistumisajat ovat olleet suunniteltuja pidempiä ja opintojen keskeyttäminen yleistä. Koulutusaikojen pidentyminen on lisännyt kustannuksia. Lisäkustannuksia on aiheutunut myös siitä, että monet muuntokoulutushankkeet toteutetaan yliopistojen erillisyyksiköissä, ja tällöin koulutuksen toteuttaminen on vaatinut koulutuksen infrastruktuuriin liittyviä investointeja.

Koulutuksen järjestämisen kannalta merkittävä ongelma on opiskelijoiden erilainen pohjakoulutus. Tämä asettaa suuria vaatimuksia opintojen ohjaukselle, henkilökohtaisille opintosuunnitelmille ja muulle laadunvarmistukselle. Opiskelijoiden valintakriteereissä, opinto-oikeuksissa sekä aiempien opintojen hyväksilukemisessa on epäohdonmukaisuutta ja kirjavuutta. Nykyinen ESR-rahoitus, joka mahdollisesti loppuu vuoden 2007 jälkeen, on vaikeasti hallinnoitava ja rahoituksen jakoperusteet vaihtelevat alueittain. Myös hidas päätöksenteko lääneissä sekä muuntokoulutuksen ESR-rahoituksen suunnittelun ja ohjauksen ongelmat vaikeuttavat rahoituspäätösten tekoa sekä projektien aloittamista. Maksatusten myöhästymiset haittaavat muuntokoulutusohjelmien toteuttamista.

Valtiontilintarkastajat korostavat muuntokoulutuksen seurannan ja tuloksellisuuden tärkeyttä. Tämä edellyttää käyttökelpoisia mittareita ja niiden yhteensopivuutta, jotta tuloksia voidaan mitata aidosti. Muuntokoulutusohjelmat on syytä arvioida kokonaisuutena, ennen kuin tehdään päätöksiä muuntokoulutuksen vakinaistamisesta.

Valtiontilintarkastajien mielestä opetusministeriön on lisättävä muuntokoulutuksen järjestäjille sekä lääninhallituksille suuntaamaansa ohjausta ja koordinointia, jotta mm. toiminta-

tavat eri puolilla maata olisivat samanlaiset ja selkeät. Muuntokoulutuksen jatkuminen ja sen ongelmien ratkaiseminen edellyttävät myös toimivan ja jatkuvan rahoitusmallin kehittämistä sekä muuntokoulutuskäsitteen selkeyttämistä. Opetusministeriön tulee lisäksi selvittää, voitaisiinko muuntokoulutus jatkossa rahoittaa nykyistä enemmän esim. yliopiston perusrahoituksella, ulkopuolisella rahoituksella, tai niiden yhdistelmällä.

Täydennys- ja maisterikoulutusohjelmilla on samoja päämääriä kuin muuntokoulutuksella. Opetusministeriön tulee tarkentaa eri koulutusohjelmien sisältö ja tavoitteet ja tehdä tarvittavat johtopäätökset. Valtiontilintarkastajien mielestä jotkut muuntokoulutusohjelmat sopivat paremmin täydennyskoulutukseksi tai toteutettavaksi maisterikoulutusohjelmien yhteydessä, koska näiden ohjelmien välinen ero ei yleensä ole suuri.

Valtiontilintarkastajat korostavat, että muuntokoulutusta on järjestettävä työvoimatarpeen mukaan ja koulutuksen tulee jatkossa olla valikoivampaa ja joustavampaa. Muuntokoulutus pitää mitoittaa oikein sekä määrällisesti että laadullisesti, jotta sen tavoitteet toteutuvat ja jotta opetukseen ja hallinnointiin tarvittavat resurssit riittävät. Koulutustarpeen ennakointiin ja suunnittelun parantamiseen on löydettävä uusia keinoja, koska työvoima- ja talouskehityksen muutoksiin on pystyttävä reagoimaan entistä nopeammin. Esimerkiksi farmasian alalla järjestetty muuntokoulutus on onnistunut hyvin helpottamaan alalla vallinnutta työvoimapulaa. Sen sijaan tietoteollisuuden alan muuntokoulutuksesta valmistuneet ovat työllistyneet tavoitetta heikommin, mikä johtuu alan suhdannetilanteesta.

Työelämän muutokset ja yhä kasvavat vaatimukset sekä tarve pitää työvoima entistä kauemmin työelämässä ovat haaste koko aikuiskoulutuksen pikaiselle kehittämiselle. Tähän liittyy aikuiskoulutuksen taloudellisten edellytysten parantaminen ja turvaaminen maan eri alueilla.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät maa- ja metsätalousministeriöltä selvityksen hyvästä hallinnosta ja maataloustaista sekä terveysvaikutteisista elintarvikkeista.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin maa- ja metsätalousministeriöön 17.3.2004. Käynnillä kuultiin maa- ja metsätalousministeri Jari Kosken ohella virkakuntaa seuraavista aiheista: Euroopan unionin maatalouspolitiikan uudistamisen nykyvaihe, EU:n laajentumisen vaikutukset Suomen maatalouteen, hallinnonalan tärkeimmät tapahtumat v. 2003, geenitekniikka ja EU:n maataloutta koskevan tarkastusmenettelyn toimivuus Suomessa.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta kansliassa on vastaan- nut ylitarkastaja Raimo Laitinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 9.6.2004.

Hyvä hallinto ja maataloustuet

Tämän kertomusosuuden lähtökohtana on eduskunnan maatalousvaliokunnan 8.10.2003 valtioneuvoston tarkastajille tekemä aloite parlamentaarisen valvonnan suuntaamisesta hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen maataloustukijärjestelmässä. Tämän ohella kertomusosuudessa kartoitetaan tukijärjestelmän toimivuutta ja selvitetään mahdollisuuksia yksinkertaistaa järjestelmää.

Tätä kertomusosuutta koskeva selvityspyynn- tö lähetettiin maa- ja metsätalousministeriön ohella Etelä-Pohjanmaan, Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Satakunnan TE-keskusten maaseutuosastoille, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry:lle, Maataloustuottajain Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen liitto ry:lle, sekä Alastaron, Hausjärven, Huittisten, Ilmajoen, Kiuruveden, Laitilan, Loimaan, Myrskylän, Nivalan, Nurmijärven, Pudasjärven, Punkalaitumen, Reisjärven, Siilinjärven ja Vihdin kuntien maaseutuviranomaisille.

Hyvän hallinnon periaatteet

Hyvän hallinnon periaatteet perustuvat maataloustukien osalta hallintolakiin (434/2003), Euroopan unionin neuvoston asetukseen (3508/92) ja maa- ja metsätalousministeriön ohjeisiin (1750/521/2001 ja 1582/521/2002).

Neuvoston asetus (ETY) 3508/92 muutok- sineen ja asetuksen soveltamista koskeva komis- sion asetus (EY) 2419/2001 sisältävät tuen hakemiseen ja valvontaan liittyvät määräykset. Ministeriön mukaan tuen hakemiseen liittyviä määräyksiä ovat mm. hakemuksia koskevat edellytykset, edellytykset tehdä hakemuksiin muutoksia, myöhässä jätettyjen hakemusten kohtelu, tukihakemusten peruuttaminen ja tilan hallinnan siirto. Valvonnasta annetut määräyk- set käsittelevät mm. jäsenvaltion valvontavelvol- lisuuden suuruutta, valvontamenetelmiä ja tar- kastusten suorittamista sekä tuen, vähennysten ja poissulkemisten laskuperusteita. Säännökset sisältävät määräyksiä myös aiheettomien tukien takaisinperinnästä, koron laskemisperusteista ja saamisen vanhenemisesta.

Maataloustukihakemusten tiedoista sääde- tään EU:n neuvoston asetuksen 6 artiklassa ja komission asetuksen 2419/2001 II osaston I ja II luvuissa. Kansallisten tukien hakemisesta säädetään vuosittain annettavalla maa- ja metsä- talousministeriön asetuksella ja tulotukipäätök- sistä maa- ja metsätalousministeriön ohjeilla. Vuosittain annettava maa- ja metsätalousminis- teriön asetus maa- ja puutarhatalouden kansalli- sista tuista sisältää säännökset mm. tukien haku- ajoista ja hakemuslomakkeista sekä hakemusten toimittamisesta. EU:n osittain tai kokonaan rahoittamien tukien hakemisesta, lomakkeista, hakuajoista, hakemusten toimittamisesta ja myöhästyneenä toimitetusta hakemuksesta sää- detään vuosittain ministeriön hakuaika- asetuksilla.

Pohjois-Savon TE-keskuksen maaseutuosa- ston mukaan hyvä hallinto perustuu lakiin ja lakien perusteella annettuihin alemman tason säädöksiin. Lainmukaisuus edellyttää aina vas- tuullisuutta, puolueettomuutta, luotettavuutta (perustuslaki 2, 6 §), tehokkuutta, tulostavuu- ta (1243/1992, 8, 18, 21, 55 §), avoimuutta ja asia- kas- ja palvelulähtöisyyttä (perustuslaki 21 §)

sekä asianmukaista ja tilannekohtaista joustavuutta (hallintolaki 434/2003).

Lainmukaisuus, velvollisuus ja vastuullisuus

Hallintotoiminnan laillisuutta pidetään yllä virkamies- ja hallintolaeilla. Julkinen luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja lainmukaisuuteen turvataan perustuslain, hallintolain ja valtion virkamieslain esteellisyyttä, lahjomaa ja sivutoimia koskevilla säännöksillä.

Kunta suorittaa maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa annetun lain (1558/1991) määräämää tehtävää ja panee täytäntöön virkavastuulla maaseutuelinkeinojen hallintoa kuntalain (365/1995) määräämin edellytyksin. Virkamiehen ja työnantajan vahingonkorvausvelvollisuus vahingosta, joka aiheutuu virkamiehen suorittaessa työtehtäväänsä, perustuu vahingonkorvauslakiin (412/1974). Laki sisältää säännökset työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuusta sekä määräykset työntekijän ja virkamiehen korvausvastuusta. Virkamiehen ja työnantajan vahingonkorvausvelvollisuutta on käsitelty tarkemmin ministeriön hallinnollisissa ohjeissa.

Hallintolain 34 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Ministeriön mukaan maataloustuissa kyse on hakemuksen täydentämisestä tai asiakirjan puutteen korjaamisesta. Asian selvittämisessä on tarpeen kuulla asianosaista etenkin viranomaisen vireille panemassa hallintoasiassa, kuten takaisinperinnässä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan viranomaisen tehtävänä on tiedottaa yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Ministeriön mukaan maataloustuista tiedottaminen tarkoittaa, että viranomainen laatii viljelijöille hakuoppaita ja lomakkeiden täyttöoppaita, joissa kerrotaan tuen hakemisesta, ehdoista, valvonnasta ja maksatuksesta.

Oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja esteellisyys

Maa- ja metsätalousministeriön ja TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan valvonnalla pyritään varmistamaan, että viljelijät saavat tuet mahdollisimman oikeudenmukaisin ja tasapuolisin perustein. Maa- ja metsätalousministeriön valvonta perustuu Euroopan unionin yhdenmukaisen valvontajärjestelmään. Kansallisella tasolla valvonta perustuu maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä anne-

tun lain (1336/1992) 8 §:ään ja ministeriön asetuksiin.

TE-keskukset korostavat asioiden hoitamista oikein, voimavaroja tuhlaamatta, viivytyksettä määräajoissa ja loppuun asti, sekä sitä, että tuet tulee maksaa ajallaan, oikein ja tasapuolisesti. Moniportainen EU:n maatalouspolitiikan säädösten selvittäminen ja tietojärjestelmäpohjaisen massapäätösten laatiminen vaativat suurta huolellisuutta, ja päätösten perusteluihin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Hallinnon tehokkuus, avoimuus ja joustavuus

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan hallinnon tehokkuuden olennainen osa on prosessin joutuisuus. Viivytyksettömyys on hallintolain 23 §:n asian käsittelyä koskeva yleinen vaatimus. Ministeriön mukaan viivytyksettömyyden tavoite ei saa muodostua perusteeksi tinkiä asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksista. Prosessin joutuisuutta arvioitaessa on huomioitava koko toimintaketju: informaatio asiakkaalle, hakemuksen täyttäminen ja toimittaminen viranomaiselle, määrääajat, mahdolliset korjaukset tai peruutukset, päätös, oikaisu- ja valituskäsittelyn viemä aika ja maksatukset. Käsittelyajan ei tule olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää ottaen huomioon asian erityispiirteet. Aiheellinen käsittelyaika määräytyy tapauskohtaisesti.

Hakemuksen täydennykselle tai kuulemiselle ei ole säädetty määräaikaa hallintolaissa. Hallintolain 33 § edellyttää riittävää määräaikaa asian laatuun nähden. Kuulemiselle ja hakemuksen täydentämiselle varattavan määräajan on oltava kohtuullinen ottaen huomioon täydennyksen tai puutteen laajuus ja yksittäisen henkilön konkreettiset mahdollisuudet täydentää hakemustaan tai antaa oma selityksensä asiasta. Ministeriön hallinnollisissa ohjeissa edellytetään hakemuksen täydentämiselle asetettavan määräajan olevan vähintään 14 (+7) vuorokautta.

Avoimuuden periaatetta rajoittaa rekisteritietojen käsittelyssä laki maa-seutuelinkeinorekisteristä (1515/1994). Lain mukaan rekisteritietojen luovuttamisesta sivullisille päättää maa- ja metsätalousministeriö, ja rekisteritiedot ovat salassa pidettäviä lukuun ottamatta laissa julkiksi määriteltäviä tietoja. Jokaisella on oikeus saada tietoonsa itseään koskevat rekisterimerkinnot. Ministeriön toiminnan avoimuutta lisäävät Internet-sivut, tiedotus, yhteistyö kun-

tien, TE-keskusten ja ministeriön välillä ja yksittäisen viljelijän mahdollisuus ottaa yhteyttä ministeriöön.

Tukihakun aikana on mahdollista peruuttaa hakemus, muuttaa pinta-aloja ja korjata hakemusta. Jos tukihakemus myöhästyy tai tilaa koskevat tiedot muuttuvat ylivoimaiseksi esteeksi luokiteltavan olosuhteen vuoksi, voidaan myöhästymisen tai tietojen muutos hyväksyä ilman tukien leikkaamista.

Ministeriön mukaan ylivoimaisena esteenä pidetään tavallisesti epänormaalia tai ennustamatonta tapahtumaa, joka aiheutuu hakijasta riippumattomasta syystä ja jonka seurauksia ei olisi pystytty välttämään tarpeellisesta varovaisuudesta huolimatta. Ylivoimainen este on määriteltä komission asetuksen 2419/2001 48 artiklassa. Ylivoimaiseksi esteeksi voidaan hyväksyä mm. viljelijän kuolema, pitkäaikainen työkyvyttömyys tai vakava luonnon onnettomuus.

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan hallinto toimii tehokkaasti ja tulostavasti, kun se hoitaa asiat oikein ja resursseja tuhläämättä. Maaseutuosastojen mukaan hallinto menettää tehokkuutta, kun se luo monimutkaisia järjestelmiä ja menettelytapoja, joita muutetaan usein. Maa- ja metsätalousministeriön tukiyksikön mielestä näin ei voida katsoa yksiselitteisesti tapahtuvan.

Asiakas- ja palvelulähtöisyys

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan virkamiehen yleisenä velvollisuutena on palvella asiakkaita. Palveluperiaate edellyttää, että virkamiehen tulee mahdollisuuksien mukaan antaa menettelyllistä neuvontaa ja aineellista neuvontaa. Menettelyllistä neuvontaa ovat tuen hakijoita, tarvittavia lomakkeita ja muita asiakirjoja koskevat tiedot. Aineellisessa neuvonnassa kerrotaan yleisellä tasolla asiaan sovellettavista säännöksistä.

Ministeriön mukaan on annettun tiedon tuudenmukaisuudesta aina varmistauduttava. Virkamieheltä ei voida edellyttää omia kannanottoja kysymyksissä, joissa hänellä ei ole ratkaisuvalltaa tai jotka ovat tulkinnanvaraisia tai vaikeita. Asiakas- ja palvelulähtöisyyttä toteutetaan antamalla koulutusta, jonka tarkoituksena on jakaa hakuoppaisiin, tutkimutuihin tai tukien hakemiseen liittyvää tietoa.

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan hallinto toimii asiakas- ja palvelulähtöisesti, kun se auttaa asiakastaan toimimaan hallintoasioissa

oikein, pyrkii selvittämään asiakkaan tarpeet ja auttaa asiakasta esittämään asiassa kaikki perustelunsa. Asiakas- ja palvelulähtöisyys toteutuvat ystävällisenä, asiallisena ja asiantuntevana palveluna. Asiakaslähtöistä ja joustavaa palvelua edistää se, että valvojat ovat usein viljelyn ammattilaisia. Toiminnan säädösidonnaisuus estää palvelujen räätälöimisen sisällöllisesti asiakkaan tarpeiden mukaan.

Tukien merkitys maataloudelle

Ministeriön mukaan tukia maksettiin maataloudelle v. 1999 n. 1 442 milj. €, josta kansallisten tukien osuus oli n. 42 %, ja v. 2003 vastaavasti 1 751 milj. €, joista kansallisten tukien osuus oli 34 %. Maataloustukien määrä kasvoi 21,4 % vuodesta 1999 vuoteen 2003. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen mukaan v. 2003 Suomessa oli 73 714 maatilaa. Tällä perusteella maataloustukea maksettiin v. 2003 keskimäärin 23 754 € maatilaa kohden.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliiton, MTK:n mukaan kaikista maa- ja puutarhatalouden tuloista yli 40 % koostuu tuesta. Tuki- en osuus vaihtelee tuotantosuunnittain, ja rehu- viljailoilla tukien osuus tuloista on 70 %. MTK- liittojen mukaan maatalouden tukien osuus on noin puolet koko maatalouden liikevaihdesta.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan maaseutuvaltaisissa kunnissa kaikki maatalouden työpaikat ovat tärkeitä ja maatalouden rakennemuutos vaarantaa yhtä rajuna jatkuessaan elintarviketurvallisuuden ja -omavaraisuuden sekä maaseudun palvelurakenteen isossa ja harvaan asutussa maassa. Monimutkainen tukijärjestelmä on osaltaan vaikuttanut maataloudesta luopumishalukkuuteen etenkin ikäntyneiden viljelijöiden keskuudessa.

MTK-liittojen mukaan tukien suuri osuus viljelijöiden tulonmuodostuksesta aiheuttaa suuren taloudellisen riskin yritystoiminnalle, koska sanktiot ja seuraamukset viljelijöiden virheistä saattavat muodostua täysin kohtuuttomiksi. Toisaalta tukien suuri osuus tulonmuodostuksesta merkitsee aidon yrittämisen mielekkyyden vähenemistä.

Tukien hallinnointi

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan maataloustuet hallinnoidaan yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) avulla. Yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä perustuu Euroopan unionin neuvoston asetukseen 3508/92 ja

komission asetukseen 2419/2001 (muut. 118/2004). Yhdennetty järjestelmä sisältää tietokonepohjaisen tietokannan, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän, eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan järjestelmän, tukihakemukset sekä yhdennetyn valvontajärjestelmän.

Ministeriön laatimat hallinnolliset ohjeet ovat pituudeltaan n. 145 sivua ja sisältävät tulokintaohjeita ja -suosituksia ja IACS-tukisovellusohjeita. Ohjeistus on koottu EU:n säädösten ja kansallisten säädösten pohjalta, ja se sisältää ohjeita mm. virkavastuusta, hakemuksista, valvonnasta, tietoturvasta ja tietojen luovuttamisesta.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan päätukihakun hallinnollinen ohjeistus on 238 sivun pituinen ja sen lisäksi hakulomakkeissa on erillisiä ohjeita. Ministeriö teki v. 2001 viranomaisille n. 150-sivuinen ohjeen (Dnro 1750/521/2001) yksittäisistä menettelyohjeista viljelijä-tukihakemusten käsittelyssä. Vuonna 2002 ministeriö toimitti kunnille ja TE-keskuksille päivitetty viljelijätukihakemusten ja eräiden maaseutuosastolle toimitettavien tukihakemusten käsittelyn hallinnolliset menettelyohjeet. Ministeriön hallinnollisiin ohjeisiin kuuluu maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan myös tulotukien hallintoyleiskirje.

Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmämuistion (Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän muistio. Työryhmämuistio, MMM 2004:1) mukaan EU:n maatalousalan säädösten laajuus on n. 25 000 sivua.

Tukien hallinnointia koskevia ongelmia ja arvioita

Hämeen TE-keskuksen maaseutuosaston mukaan vahingonkorvausoikeudellinen vastuu ja tulostavastuu voivat tuottaa ristiriitaisia tilanteita silloin, kun maa- ja metsätalousministeriö antaa tehtäviä normiohjauksessa olleille kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille ja kauppa- ja teollisuusministeriön yleishallinnollisessa ohjausvastuussa oleville TE-keskuksille. Kunta voi joutua korvausvelvolliseksi muutoksenhaun jälkeen tehdystä virheellisestä päätöksestä, vaikka kunnan maataloussihteerin toiminta on perustunut maa- ja metsätalousministeriön laatimiin, valtion tulostavastuuseen perustuviin määräyksiin ja atk-ohjelmiin.

Osa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista esittää, että TE-keskuksen laatiman valvontapöytäkirjan päätökset ovat kunnassa sitovia. Viljelijä tekee valituksen kunnan päätöksestä, eikä TE-keskuksen valvonnasta. TE-keskuksen valvonnasta seuranneesta valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut maksaa kunta.

Ministeriön lopetettua Maatalouden säädöskokoelman päivityksen on kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ollut entistä hankalampaa löytää voimassa olevia säädöksiä ja niiden muutoksia. Ohjeiden ja säädösten etsimiseen ja sen varmistamiseen, onko kyseessä viimeisin päivitetty versio, menee kohtuuttomasti aikaa. Maaseutuelinkeinoviranomaiset esittävät, että tukihakuehjeet ja kaikki niihin liittyvät säädökset pitäisi saada yhteen paikkaan sähköisessä muodossa, ne pitäisi päivittää reaaliaikaisesti ja niiden tulisi olla helposti ja nopeasti saatavilla.

Osa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista katsoo, että tukien hallinnointiin tulee jatkuvasti uusia, tarkempia ja päällekkäisiä vaatimuksia. Tukisovellukseen tulee lisätä vakuutus talennuksen tarkastuksesta, vaikka se on jo kerran lomakkeelle allekirjoituksella ja nimenselvennyksellä tehty. Asiakkaalle lähtevä päätös ja tukihakemuksen liitteeksi jäävä päätöskopio allekirjoitetaan erikseen, ja maataloushallinnossa tarvitaan kolme allekirjoitettua lomaketta samasta päätöksestä. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat sitä mieltä, että kuntien niukkoja resursseja tuhlaamaan turhaan työhön ja tärkeämmät työt jäävät tämän vuoksi tekemättä. Esimerkiksi muilla hallinnonaloilla (Kela, verotus) riittää, että päätöspöytäkirja allekirjoitetaan. Pienestäkin takaisinperinnästä täytyy tehdä oma takaisinperintäpäätös.

Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista koki ongelmaksi sen, että kun he vaativat viljelijää tekemään joka asian hallintoyleiskirjeen mukaan, niin viljelijät eivät voi sitä ymmärtää. Lomakkeiden vastaanottovaiheessa, kun viljelijää pyydetään laittamaan päivämäärän ja nimikirjaimensa lomakkeelle korjaamiensa tietojen viereen, hän ihmettelee syytä tähän. Jos merkintä puuttuu, niin TE-keskus antaa kuntavalvonnassa siitä maaseutuelinkeinoviranomaiselle huomautuksen samoin kuin tyhjän rivin mitätöintiä puuttumisestakin. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan myös kasvintuotannon kansallisen tuen maksupäätös on ollut ongelmallinen, koska samat tuottajat hakevat muiden kasvintuotannon kansallisten tukien lisäksi mal-

lasohrantukea. Muiden viljelykasvien kansallinen tuki maksetaan kevättalvella ja mallasohran tuki seuraavana syksynä. Näille viljelijöille tehdään kaksi päätöstä kansallisesta tuesta, mutta IACS-tukijärjestelmästä saa tulostettua päätöksen, joka koskee kaikkia kansallisia tukia. Maaseutuelinkeinoviranomaiset joutuvat tästä syystä tekemään erillisen lisäselvityksen tuottajalle. Myös kasvulohkoluetteloiden ja sitoumuksissa olevien peruslohkojen numerosarjat ovat vaikeasti luettavassa muodossa ministeriön tietopalveluksen tukisovelluksessa. Maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan tukien maksatusyleiskirjeissä tulisi olla aina yksikkökohtaiset tukimäärät luettuina.

Ministeriön mukaan allekirjoitusten ja varmistusten lukuisuus ja niistä kunnille mahdollisesti aiheutuva turha työ ja viljelijöiden epätoisuus on seurausta EU-säännösten tiukkuudesta.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan CAP-tuen hakuajan jälkeen kesannon ja uusien CAP-alojen kasvulohkon sallitut muutokset ovat vaihdelleet epäohdonmukaisesti. Joka vuosi on tullut kysymyksiä siitä, mitä kasvulohkolle voi tehdä, kun peltoa ei ole voinut kylvää kasvulohkossa ilmoitetulla tavalla.

Tukien hallinnoinnissa on ilmennyt myös tilanteita, että ministeriö lähettää viljelijälle postia, mutta ei lähetä asiasta tietoa kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle. Maaseutuelinkeinoviranomaiset kokevat hämmäntävänä keskustella isännän kanssa asioista, joista eivät tiedä mitään. Ministeriö lähettää päätukihaun lomakkeet eri lähetyksissä, ja tästä syystä viljelijälle toimitettu peruslohkolomake on valitettavan usein hukassa. Maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan kaikki päätukihaun lomakkeet tulee postittaa samassa lähetyksessä.

Maa- ja metsätalousministeriön tukiyksikön mukaan päätukihaun eri lomakkeita on toistaiseksi ollut teknisesti mahdotonta lähettää samassa lähetyksessä viljelijöille. Postituksessa kahden erillisen, viljelijän nimen sisältävän lomakkeen lähettäminen samassa kirjeessä sisältää vaaran siitä, että lomakkeet menevät sekaisin ja että samassa kuoressa on eri viljelijöiden tietoja.

Osa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista arvioi hallinnon käytäntöjen parantuneen ensimmäiseen ohjelmakauteen verrattuna. Viljelijä voi tukihakemuksen jättämisen jälkeen korjata havaitsemansa virheet hakemuksessa omaloitteisesti tuen maksamiseen tai tilan valvon-

tailmoituksen saapumisajankohtaan saakka. Muita parannuksia tai hyviä puolia olivat TE-keskuksen ja kunnan nykyinen työnjako, luonnonhaittakorvauksen muuttaminen peltoalaperusteiseksi, kesantojen lisäysmahdollisuus tukihakemusten jättämisen jälkeen, päätukihaun hakemusten viimeisen jättöpäivän aikaistaminen, nautarekisterin käyttöönotto, hakemuksen osittainen peruuttaminen ja valvontapöytäkirjojen tallennuksen siirtyminen kunnista TE-keskuksen maaseutuosastolle. IACS-tukiohjelman toimivuus on ollut tukien myöntämisen ja maksatuksen suhteen elintärkeä, ja ohjelma on toiminut hyvin.

Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista katsoo, että olisi selvitettävä mahdollisuudet hallinnoida ja myöntää tuet viranomaisten rekisteritietoihin perustuvaa tukiehdotusta käyttäen.

MTK:n mukaan viljelijä ei tällä hetkellä pysty varmentamaan, mitä lomakkeita hän jättänyt viranomaisille ja milloin. Tästä on esimerkki lomake 162, joka koskee osallistumisilmoitusta EU:n teurastuspalkkiojärjestelmään sekä teurastetuista hiehoista ja sonneista maksettavaan kansalliseen tukeen.

Tukijärjestelmä ja tukia koskevat ohjeet

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan maa- ja puutarhatalouden tukijärjestelmän perustan muodostavat EU:n kokonaan rahoittamat tulotuet (CAP-tuet) ja yhteisen maatalouspolitiikan liitännäistoimenpiteet eli ympäristötuet ja luonnonhaittakorvaus (LFA-tuki). Näitä tukia täydennetään kansallisilla tuilla. Kansallisia tukia ovat yleinen hehtaarituki, pohjoinen hehtaarituki, nuorten viljelijöiden tuki, kasvinviljelyn kansallinen tuki (muuttuu v. 2004 ympäristötuen kansalliseksi lisäosaksi tukialueella A ja B), perunantuotannon kansallinen tuki, kasvihuone- tuotannon kansallinen tuki, puutarhatuotteiden varastointituki, metsämarjojen ja -sienten varastointituki, mehiläistalouden pesäkohtainen tuki, kansallinen eläinkohtainen porotuki, kansalliset siementuet, sato- ja tulvavahinkokorvaukset, kansallinen pohjoinen kotieläintuki ja Etelä-Suomen kansallinen kotieläintuki. Ministeriön Internet-sivujen mukaan Suomessa on seitsemän pää-tukialuetta.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kansalliset kotieläintukien ja laajaperäistämispalkkion ohjeet ovat päätukihaun hakuoppaassa. EU:n eläinpalkkioista eli sonni- ja härkäpalkkiosta, emolehmäpalkkiosta, uuhipalkkiosta, lyp-

sylehmistä maksettavasta laajaperäistämispalkkiosta ja teurastuspalkkiosta on kustakin omat ohjeensa. Maatalouden ympäristötuen erityistuista on kymmenen hakuohjetta, seitsemän neliväriopasta ja muutama mustavalkoinen esite, joita päivitetään tarpeen mukaan vuosittain. Ympäristötuen oppaita ministeriö arvioi olevan useita. Opas tavanomaisesta hyvästä maatalouskäytännöstä jaettiin v. 2001 viljelijöille. MTK:n mukaan vuoden 1999 päätukihaun hakuopas oli 113 sivun pituinen ja täyttöopas käsitti 68 sivua. Vuonna 2003 hakuopas oli 149-sivuinen ja täyttöopas 81-sivuinen.

Ministeriö on tehnyt erilliset oppaat tärke-lisperunan tuottajalle suoritettava maksusta, non food -kesantopalkkiosta, kuitupellavan ja hampun jalostustuesta ja kuivattujen rehujen tuotantotuesta. Tuet rahoitetaan kokonaan EU:sta.

Tukiohjeiden muutokset

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki uusittiin v. 2000, jolloin ne molemmat sisällytettiin horisontaaliseen maaseudun kehittämissohjelmaan 2000–2006. Agenda 2000 aiheutti muutoksia EU:n kokonaan rahoittamaan CAP-tukeen. Uusina eläintukina otettiin käyttöön laajaperäistämispalkkio ja teurastuspalkkio. Valtioneuvosto päättää kansallisista tuista vuosittain, ja ohjeita tarkennetaan joka vuosi vähintään tukitasojen osalta.

TE-keskusten mukaan ympäristötukijärjestelmä jakaantui v. 2001 kolmeen osaan, perustoimenpiteeseen, lisätoimenpiteeseen ja erityisympäristötukeen. Kansallisten tukien osalta muutokset koskivat pääosin kotieläintukia v. 2000. Kansallisista tuista poistettiin siirtymäkauden hehtaarituet ja siirtymäkauden teuras- ja eläintuet. Siirtymäkauden tuen tilalle (mutta uutena tukena C-alueella) tuli esim. pohjoinen tuki kotieläintuotantoon, rehunurmen kansallinen tuki ja uusi teuraspalkkiojärjestelmä. CAP-tukijärjestelmässä tukikelpoisuus laajennettiin koskemaan mm. säilörehunurmea ja kuivatusta.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan v. 1999–2003 tapahtui lukuisia yksittäisiä peltokasvituen (CAP-tuen), luonnonhaittakorvauksen (LFA), ympäristötuen ja muiden tukien muutoksia.

Syyt ohjeiden muutoksiin

Ministeriön mukaan tukiohjeiden muutoksia v. 1999–2003 aiheuttivat EU:n ja kansallisten säädösten muutokset, EU:n toimielinten tekemien tarkastusten havainnot ja suositukset, rahoituksen oikaisuvaatimukset, EU:n maatalouspolitiikan uudistus, kansallisten tukien ratkaisut, horisontaalisen maaseudun kehittämissohjelman väliarviointi, toimeenpanokokemukset ja EU:n ja kansallisen budjetin määrärahatilanne. Ohjeita on täsmennetty Valtiontalouden tarkastusviraston, valtiontilintarkastajien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin selvitysten perusteella. Ohjeiden kieliasua on tarkistettu suomen kielen asiantuntijoilta tulneiden kommenttien pohjalta sekä ruotsin kielen käännöstyön yhteydessä havaittujen epätasällisyyksien vuoksi. Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen perusteella esim. pinta-alavalvontaa koskevien säädösten muutokset aiheuttavat muutoksia kaikissa pinta-alaan perustuvissa tukijärjestelmissä. Ministeriön tukiyksikön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon perusteella valvontajärjestelmien muutokset eivät vaikuta tukiehtoihin.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan muutokset ovat johtuneet EU:n maatalous-tukiuudistuksista ja määrärahoista. Muutoksia on tullut ohjeisiin myös siksi, että lukuisien sitoumusehtojen noudattaminen on vaatinut käytännön sanelemia tarkennuksia, jotta esim. nopeasti yleistynyt syysrypsin ja -rapsin viljely täyttäisi ympäristötuen lisätoimenpiteen kasvi-peatteisysehdon.

Ympäristötuen lisätoimenpiteen ohje-esimerkki

Maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhdessä laatiman oppaan (Tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö. Maa- ja metsätalousministeriö 2001) tarkoituksena on kertoa, mitä luonnonhaittakorvauksen ja maatalouden ympäristötukien maksamisen edellytyksenä oleva tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö tarkoittaa. Oppaassa viitataan yhteensä yli 70 säädökseen ja oppaan perusteella saa mahdollisesti epäselviksi jääneisiin kysymyksiin lisätietoja kuntien ympäristöviranomaisilta, alueellisilta ympäristökeskuksilta, kuntien terveydensuojeluviranomaisilta, kasvin-tuotannon tarkastuskeskuksesta, TE-keskusten maaseutuosaastolta, kunnan- ja eläinlääkäriltä tai kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisilta.

Ympäristötuen maatalan monimuotoisuuskohteet -lisätoimenpiteestä oppaassa kerrotaan seuraavasti. "Luonnonhaittakorvaus ja ympäristötuki voidaan maksaa peltolohkolle, jolle on perustettu maatalouden ympäristötuen maatalan monimuotoisuuskohteet -lisätoimenpiteeseen kuuluva riistalaidun, maisema- tai monimuotoisuuspelto, vaikka lohkolta ei korjata satoa. Tilalla voi kuitenkin olla riistalaitumia ja sellaisia maisema- ja monimuotoisuuspeltoja, jolta satoa ei korjata, pinta-alaltaan enintään 5 % ensimmäisenä sitomusvuonna tukikelpoiseksi haettujen peruslohkojen pinta-alojen summasta. Tämä ei kuitenkaan koske aloja, jotka on ilmoitettu kesannoksi (CAP-kesanto). On kuitenkin huomattava, että CAP-kesannoksi ilmoitettuja riistalaidun, maisema- ja monimuotoisuuspeltoja koskevat myös peltokasvien tuen (CAP-tuen) ehdot."

Maatalouden ympäristötukea koskeneen työryhmämuistion (Maatalouden ympäristötuen seurantar ryhmän väliraportti. Työryhmämuistio 2003:7, Helsinki 2003) mukaan v. 2001 ympäristötuen lisätoimenpiteinä olivat tarkennettu lannoitus, peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys ja kevennetty muokkaus, maatalan monimuotoisuuskohteet, lantalan ammoniakkipäästöjen vähentäminen, tuotantoeläinten hyvinvoinnin edistäminen, maitohuoneen pesuvesien käsitteleminen, tarkennettu ravinteiden seuranta, typipilannoituksen tarkentaminen liukaisen typen mittauksen avulla ja katteen käyttö monivuotisten puutarhakasvien rikkakasvitorjunnassa. Tilalla voi olla yksi tai useampi lisätoimenpide. Etenkin perunanviljelijät ja lammastalouden harjoittajat ovat esittäneet, että em. lisätoimenpiteistä ei löydy heille sopivaa ja riittävän hyvän tukitason lisätoimenpidettä.

Ministeriön Internet-sivujen mukaan maa- ja metsätalousministeriö asetti vuoden 2004 alussa työryhmän Muutostarpeita horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelmaan, joka julkaisi esityksensä 18.6.2004. Työryhmä ehdottaa uusiksi ympäristötuen lisätoimenpiteiksi hyvälaatuisen siemenen käyttöä, erikoiskasvien viljelykiertoa, ympäristönurmea, lannan käyttöä kasvukauden aikana, typipilannoituksen tarkentamista liukaisen typen avulla ja torjunta-aineiden käytön vähentämistä tuhoeläinten seurantamenetelmiä käyttämällä. Työryhmän raportin lausunto-osassa oli 453 muutosehdotusta. Osa ympäristötuen muutosehdotuksista siirrettiin seuraavan ohjelmakauden (2007–13) valmisteluun. Ympä-

ristötukisitoumuksista 91 % päättyy keväällä 2005.

Ohjeista esitetyt arviot

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan tukijärjestelmä on monimutkaistunut, ja valvontaa ja tarkastustoimintaa koskevat ohjeet ovat muuttuneet vuoteen 2002 saakka yksityiskohtaisemmiksi. Samalla valvonnassa käytettyjä virhemarginaaleja on pienennetty. Ohjeet ovat laajoja, koska tukijärjestelmä on monimutkainen. Etenkin tilapäisen henkilöstön on vaikea sisäistää ohjeita. Ohjeita vahvistetaan valvontakauden alun jälkeen, ja ne muuttuvat vuosittain.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan ohjeita on erittäin paljon, ohjeet ovat monimutkaisia, vaikeaselkoisia, sirpaloituneita ja vaikeasti löydettäviä. Ohjeiden ja oppaiden luetavuutta heikentävät viittaukset toisiin ohjeisiin ja säädöksiin. Uusi ohje kerrotaan puutteellisesti ja sen selvittämiseen, mitä ohjeella tarkoitetaan tai miten ohjetta sovelletaan, kuluu paljon aikaa. Ohjeita on liian paljon muistettavaksi. Esimerkiksi sonnista saa sen eläessä sonni- ja laajaperäistämispalkkiota ja teurastettaessa teurastuspalkkiota. Sonni-, laajaperäistämisen- ja teurastuspalkkioissa on jokaisessa erilaiset eläintiheysvaatimukset, laajaperäistämispalkkiossa niitä on kaksi ja eläintiheydet lasketaan eri tavoin. Kotieläinyksikkömäärät lasketaan käyttämällä kolmea tai neljää erilaista laskentakaavaa eri tukilajeissa. Eläintiheyteen voi monella tilalla vaikuttaa pelkästään papereihin merkittävällä rehualan suuruudella, jolla ei välttämättä ole vaikutusta käytännön viljelytyöhön lainkaan esim. kasvialojin valinnoissa. Eläintiheydessä tulevat ongelmat ovat harmillisia siksi, että tilalle voi tulla tuen menetyksiä pelkästään kirjausteknisistä syistä.

Kuntaesimerkin mukaan maataloushallinnossa voidaan perustellusti puhua säädösvuodakosta. Samasta asiasta säädetään eri säädöksissä (esim. ympäristötuki ja nitraattidirektiivi) eri tavalla. Säädökset, sopimusehdot ja ohjeet on kirjoitettu niin epämääräisesti, että niiden soveltaminen edellyttää välttämättä ministeriön tulkintaa. Ympäristötuen sitoumusehtojen kohta 2.6 kuuluu: "Luopuva viljelijä voi kuitenkin jättää kotitarveviljelyä varten pienen peltoalan." Ministeriön tulkitsi pienen peltoalan hehtaariksi, mutta muutti puolen vuoden kuluttua tulkintansa puoleksi hehtaariksi. Samankaltaisia esimerkkejä on kymmeniä. Toisen kuntaesimerkin mukaan tuen hakijoille tarkoitettuja tukioppaita voi

käyttää kuntaviranomaisten päätösten perustana harvoin tai ei lainkaan.

Maa- ja metsätalousministeriön tukiyksikön mukaan kotitarveviljelyyn jätettävän peltoalan suuruus oli ministeriön alun perin esittämässä tulkinnassa muutama aari eikä hehtaari.

Kuntaesimerkin mukaan suomen kielen, maatalousterminologian ja käytännön maatalouden tuntemus on säädösten laatijoilla joskus heikko. Esimerkiksi ohjeissa käytettyjä sanoja yli ja alle tulisi välttää ja tarvittaessa korvata ne sanoilla vähintään ja enintään, koska silloin luvusta näkee suoraan raja-arvon. Yli 2 hehtaaria on 2,01 hehtaaria, mutta vähintään 2 hehtaaria on 2 hehtaaria. Ohjeiden laatijoiden mukaan ilmaisu ”laskentapäivien keskimääräinen lukumäärä” tarkoittaa eläinmäärää kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Kuntaesimerkin mukaan tukiehdot eivät ole enää maalaisjärjellä pääteltävissä, vaan ne on erikseen tiedettävä. Ympäristötukea saavan kotieläintilan on mullattava levittämänsä karjanlanta kyntämällä, mutta kasvinviljelytilan lannan multaamiseen riittää äestäminen.

Ministeriön mukaan karjanlannan multaaminen kyntämällä on kotieläintilalla ylimääräinen toimenpide, jonka perusteella sille maksetaan suurempaa ympäristötukea kuin kasvinviljelytilalle. Ministeriön tukiyksikkö korostaa, että suuri osa kansallisten säädösten terminologiasta pohjautuu vastaaviin EU:n säännöksiin. Tukiyksikön käsityksen mukaan muun hallinnon suunnalta annetut tiedot eivät ehkä kuvasta asioiden todellista tilaa, vaan kertovat siitä, että asioiden monimutkaisuuden takia asioita yhdistetään tavoilla, jotka eivät kuvasta keskushallinnon toimintaa. Tukiyksikön mukaan kysymys olisi tiedottamisen epäonnistumisesta.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan LFA-tuen ja ympäristötuen sitoumukset ovat monimutkaisia hallita. Erityisiä ongelmia viljelijöiden kannalta on ilmennyt ympäristötuen ohjeiden tulkinnassa, rehualojen mitoituksessa ja eläintiheyden laskennassa. Kansallisen nautaeläinrekisterin perusteella maksettavassa tuessa laskentajakso poikkeaa tukivuodesta ja laajaperäistämispalkkiossa tuki jää eläintiheyden hiukankin ylittyessä kokonaan saamatta. Myös kuulemisten ja päätösten tekemisen tarpeellisuudesta on syntynyt epätietoisuutta, jos viljelijä on kuollut ja perikunta on myynyt tai vuokranut pellot pois.

Maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan ympäristötuen, ympäristötuen erityistukien ja LFA-tuen hakumahdollisuuksia ja lohkojen lisäysmahdollisuuksia on rajoitettu eri vuosina eri tavoin, mikä on aiheuttanut runsaasti epätietoisuutta ja väärinymmärryksiä. Kesken sitoumuskautta tapahtuneet ympäristötukisitoumusehtojen muutokset ovat aiheuttaneet epävarmuutta ja epätietoisuutta voimassa olevista säännöistä. Tilojen on pitänyt sitoutua kaikkien lohkojen viljelyyn ehtojen mukaisesti, mutta tukia on maksettu vain vanhoille lohkoille. Varsinkin luomusitoumukset ovat olleet ristiriitaisia. Uusia lohkoja ei ole voinut saada luomusopimukseen, mutta tilan kaikilta lohkoilta on edellytetty luonnonmukaista viljelyä. Eräs kuntavastaaja arvioi, että ympäristötuki on vaikeaselkoinen, monimutkainen ja kohtuuttomiin takaisinperintöihin johtava tukimuoto.

Maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan epätietoisuus CAP-tukioikeuksien tulevassa uudistuksessa peltojen osto- tai vuokraustapauksissa aiheutti keväällä 2004 suurta tyytymättömyyttä ja epätietoisuutta viljelijöille ja viranomaisille, koska maaseutuelinkeinoviranomaiset eivät pystyneet antamaan viljelijöille pitävää ja oikeaa tietoa monessa tapauksessa erittäin suurtenkin taloudellisten panostusten pohjaksi.

Ministeriön tukiyksikön mukaan ympäristötuen hakumahdollisuuksien ja lohkojen lisäysmahdollisuuksien epäsäännönmukaisuudet ovat johtuneet ympäristötuen kireästä määrärahalanteesta. CAP-tukioikeuksiin liittyvä epätietoisuus ja ongelmat liittyvät EU:n vireillä olevaan maatalousuudistukseen, josta komissio antoi asetuksen keväällä 2004.

Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista on sitä mieltä, että liian monen asian samanaikainen huomioiminen ja tunne siitä, että aina ei pysty varmasti olemaan ajan tasalla, aiheuttaa heille ylimääräistä stressiä ja jaksamisongelmia. Kokemus siitä, että on epävarma osaamisestaan, on päivittäinen. Lakien, asetusten ja määräysten määrä on suuri, eikä koulutus ole antanut juridisia valmiuksia.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan tukien haakuun, valvontoihin ja maksatuksiin liittyvät määräykset, säännökset ja ohjeet muodostavat laajuudessaan ja yksityiskohtaisuudessaan lähes tai täysin hallitsemattoman kokonaisuuden viljelijöille ja myös jossain määrin maataloushallinnon virkamiehille. Säädökset ovat monimutkaistuneet ja vaikeutuneet koko ajan, ja muutok-

sia on tapahtunut joka vuosi jossain kohtaa järjestelmää. Tukihakemusohjeet ja hakemuskavaakkeiden täyttöohjeet ovat monen viljelijän mielestä vaikeaselkoisia, sekavia ja tekstit kielellisesti vaikeasti ymmärrettäviä. Viljelijöitä lähellä olevat tahot ovat laatineet erityyppisille tiloille yksinkertaisempia, tiivistettyjä ja käytännön läheisiä oppaita, joista voi hahmottaa oman tilan ja tuotantos suunnan tuet, tukiehdot ja muut muistettavat erityiskysymykset. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan Varsinais-Suomessa tehtiin viljanviljelijöille ns. lyhennetty hakuopas, jota on pidetty hyvänä.

MTK-liittojen mukaan osa viljelijöistä on kokenut tukien haun ja järjestelmän hallitsemisen omalta osaltaan niin vaikeaksi, työlääksi ja paljon aikaa vaativaksi, että on ulkoistanut tukiasiat EU-avustajalle. Viljelijöille aiheuttaa pelkoa ja stressiä epävarmuus siitä, onko muistanut ja ymmärtänyt monimutkaiset ohjeet, säännökset, määräykset ja tukien hakuajat ja -tavat oikein. Viljelijöiden on erityisen vaikeaa hallita ja ymmärtää ympäristötuen ja erityisympäristötuen erittäin monimutkaisia ja käytännön elämälle vieraita ehtoja ja suurta byrokratiaa. Unohtamisesta johtunut tukihakemuksen myöhästyminen johtaa välittömästi tukien menetyksiin, tai tuet menettää kokonaan vähintään 26 vuorokauden myöhästymisen seurauksena. Liitot arvioivat virkamieskunnan vaikeuttaneen viljelijöiden sopeutumista EU-jäsenyyden tuomaan muutokseen laatimalla vaikeaselkoisia ja ristiriitaisia tukihakuoppaita.

Maataloustuottajain keskusliiton ja MTK-liittojen mukaan tiedon tuen hakemisesta ja muista säännöksistä pitää olla helposti ymmärrettävässä muodossa ja helposti saatavilla. Korkeatasoinen koulutus ja hyvät mahdollisuudet saada viranomaisilta neuvoja ovat viljelijöiden elinkeinon kannalta tärkeitä.

Tukiprosessiin käytetty työpanos

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan uusien tukijärjestelmien luominen ja entisten monimutkaistuminen lisäsi ministeriön työpanosta koko työketjussa ohjeiden laadinnasta maksatukseen asti. Tuki- ja valvontatehtäviin käytettiin v. 1999 133 ja v. 2003 vastaavasti 203 henkilötyövuotta, ja henkilötyövuosimäärä kasvoi tällä aikavälillä 52,6 %. Maatilatilastollisen vuosikirjan (Maatilatilastollinen vuosikirja 2002. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Helsinki 2002) mukaan maatiloja oli v. 1997 n.

90 000 ja maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen mukaan v. 2003 n. 73 700. Tilojen määrä väheni vastaavana aikana 18,1 %:lla. Tilamäärän vähentyessä tilojen keskikoko kasvoi. Vuonna 1995 keskikoko oli n. 22 hehtaaria, v. 1998 25 ja v. 2003 30 hehtaaria. Ministeriön mukaan kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten työmäärässä ei ole viime vuosina tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten mukaan maataloustukiin liittyvä työmäärä lisääntyi huomattavasti EU:hun liittymisen jälkeen. Esimerkiksi Pohjois-Savossa v. 1990 viljelijöiden suorien tulotukien tarkastukseen käytettiin yksi henkilötyövuosi ja v. 2003 11,5 henkilötyövuotta. Satakunnassa oli ennen EU:hun liittymistä 12 800 tilaa, ja erilaiseen käsittelyyn ja valvontaan käytettiin 1–2 henkilötyövuotta. Vuonna 2003 tiloja oli hieman yli 5 000, ja TE-keskuksen maaseutuosastolla maataloustukien käsittelyyn tarvittiin 14 henkilötyövuotta. Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaalla kehitys on ollut samansuuntainen.

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan valvonnan työmäärä on kasvanut myös EU-jäsenyyden aikana huomattavasti uusien tukijärjestelmien luomisen, entisten monimutkaistumisen ja EU-lainsäädännön tarkentumisen seurauksena. Työmäärä on kasvanut koko työketjussa: tiedottamisessa, koulutuksessa, neuvonnassa, sopimusten ja tukihakemusten käsittelyssä, valvonnassa ja maksatuksessa.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset arvioivat työmääränsä kasvaneen, kaksinkertaistuneen, kolminkertaistuneen tai moninkertaistuneen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen tilojen määrän vähenemisestä huolimatta. Osa vastaajista kertoo tekevänsä jatkuvasti ylitöitä nimellisellä korvauksella. Maataloustukihakemusten määrä on 3–5-kertainen ja päätösten määrä n. 5–6-kertainen verrattuna EU:hun liittymistä edeltävään aikaan.

Kuntatason esimerkin perusteella ennen EU-aikaa tiloille maksettiin yleensä pinta-alaisä, kotieläintuki ja peltoalatuki. Vuonna 2003 tilaa kohti haettiin keskimäärin 8,3 eri tukea. Ennen EU:hun liittymistä tukien valvonta hoidettiin kunnassa, ja tukia kunnassa käsitteli yksi henkilö. Nykyinen tukihakemuskäsittely edellyttää vähintään kahden henkilön työpanosta.

Useat kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset arvioivat työmääränsä kasvaneen myös v. 1999–2003. Työmäärää ovat lisänneet v. 1999

annettu ohje takaisinperintöjen käsittelystä, tukisovelluksen toimimattomuus tukihakemustietojen tallennusaikaan, usean erillisen käsittelyn vaativat tuet, luonnonhaittakorvaus, peltojen merkintä peruslohkoittain ilmakuvakartalle ja peruslohkojen karttakorjaukset. Ympäristötuen sitoumuksessa pysymisen seuranta lisäsi työmäärää etenkin kunnissa, joissa on tuhansia peruslohkoja.

Usean kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan säädösten etsiminen on myös lisääntynyt työmäärää. Tietopalvelukeskus päivitti kunnissa tapahtuvaa viranomaistyöskentelyä varten vuoteen 2002 saakka maatilatalouden säädöksiä, ja vuoden 2003 alussa säädösten ilmoitettiin siirtyneen Internetiin (Valtion Säädöstietopankki Finlex) luettaviksi. Muutos on ollut maaseutuelinkeinoviranomaisten mielestä äärimmäisen turhauttava, koska säädösten etsimiseen kuluu paljon aikaa, kaikkia säädöksiä ei yrityksistä huolimatta aina löydy eivätkä säädökset ole ajantasaisesti viranomaisen käytettävissä.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan EU-jäsenyyden aikana maatalouden ja maaseutuelinkeinojen ja kylien kehittämiseen on jäänyt vähemmän työaikaa. Etenkin yhden viranhaltijan kunnissa kehittämistehtävät ovat jääneet suurelta osin hoitamatta. Osa kuntien maataloustoimistojen tehtävistä on siirretty muualle, esim. EU-hankkeiden hoidettaviksi.

Viljelijöiden työpanos

Maa- ja metsätalousministeriöllä ja TE-keskusten maaseutuosastoilla ei ole käytettävissään tietoa viljelijöiden työpanoksesta. Viljelijöiden työpanosta ei ole myöskään seurattu ministeriön v. 2000 ja 2002 teettämässä maataloustukivaltion asiakastytyväisyyskyselyissä.

Ministeriön tukiyksikön mukaan ympäristötukea maksamalla korvataan lohko-kohtaisista viljelymuistiinpanoista viljelijälle aiheutuneet kustannukset ja menetetty työaika ja ympäristötuen koulutuksista, viljavuusanalyseistä, lannoitus suunnitelmista yms. aiheutuneet kustannukset ja tulonmenetykset.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan EU-tukijärjestelmä edellyttää tiloilla paljon muistiinpanoja, kirjanpitoa ja jatkuvaa hakuajkojen tai määrääajkojen seuraamista. Viljelijöiden paperityön määrä on kasvanut EU:hun liittymisen myötä huomattavasti. Työmäärä on lisääntynyt erityisesti nautakarja-, kotieläin- ja erityisympäristötukitiloilla. Kasvinviljelytilalla käytetään

tukihakkuun, muihin vaadittuihin muistiinpanoihin ja muihin vaadittuun kirjalliseen työhön noin viikko vuodessa. Työmäärä lisääntyy huomattavasti, jos tilalla on useita lohkoja. Peltoviljelyn kirjanpito vaatimuksena on lohkokirjapito monine yksityiskohtaisine tietoineen ja nautakarjatiloiilla tarkkuutta vaativa nautaeläinrekisteri.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan aikaa ja energiaa tarvitaan tukiehtojen opettelemiseen ja ehtojen muutosten seuraamiseen. Työmäärää lisäävät tukiin liittyvät pakolliset ja vapaaehtoiset kurssit, testaukset ja määräajoin tehtävät analyysit. Nautakarjatiloiilla tukitehtävät edellyttävät atk:n hallintaa, tarvittavien atk-ohjelmien ostamista ja niiden opettelemista. Lisätyötä aiheuttavat myös nautakarjarekisterin pitäjän atk- ja muut tietotekniikan toiminnalliset ongelmat.

EU-avustajat avustavat tukihakemusten täytössä, ja toiminta on viljelijöiden kustantamaa. Maataloustuottajain keskusliiton ja MTK-liittojen mukaan viljelijät ovat selvinneet EU-byrokratiasta MTK:n v. 1995 aloittaman EU-avustajatoiminnan ansiosta. MTK-liitot arvioivat koulutukseen, EU-avustajien verkoston ylläpitoon ja tiedotukseen käytetyn työmäärän olevan 1–3 kuukautta vuodessa yhden liiton alueella.

Neuvonta ja avustaminen

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 8 §:ssä neuvontaa edellytetään annettavan ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä ja se koskee lähinnä menettelyllistä neuvontaa. Neuvontavelvollisuus edellyttää myös konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies ei voi avustaa hallinnon asiakasta ja osallistua asiakkaan hallintoasian käsittelyyn. Ministeriön mukaan viranomaisen on velvollinen antamaan menettelyllistä neuvontaa. Menettelyllistä neuvontaa ovat tiedot esim. tuen hakuajoista ja tarvittavista lomakkeista ja muista asiakirjoista. Viranomaisen voi antaa myös ns. aineellista neuvontaa eli kertoa esim. yleisellä tasolla asiaan

sovellettavista säännöksistä. Tällöin erityistä huomiota tulee kiinnittää esteellisyysäännöksiin ja siihen, ettei neuvonnassa sitouduta tiettyyn ratkaisuun. Useimmiten hakemuksia käsittelevät virkamiehet antavat neuvontaa, koska he tuntevat asiaa koskevat säännökset parhaiten. Avustaminen tekee virkamiehen esteelliseksi osallistumaan myöhemmin hakemusasian käsittelyyn. Ministeriön hallinnollisten ohjeiden mukaan esteellinen virkamies on velvollinen siirtämään asian käsittelyn toiselle virkamiehelle tai toisen kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle.

EY:n komission asetuksen 1663/95 liitteen 6 ii-kohdan mukaan tehtävien jaon on oltava sellainen, ettei kukaan virkailija vastaa useammasta kuin yhdestä EMOTR:lta veloitettavien määrien hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvästä tehtävästä. Virkailijan tulee suorittaa jokainen tehtävä toisen virkailijan valvonnassa. Suomessa maksajaviraston tehtävät on jaettu kunnille, TE-keskusten maaseutuosastoille ja maa- ja metsätalousministeriölle.

Asiakirjan (EY:n komission yhteenvetokertomus EMOTR:n tukiosaston varainhoitovuoden 1995 tilien tarkastamiseksi ja hyväksymiseksi tehtyjen tarkastusten tuloksista 12.1.1999) mukaan kyseessä on vaarallinen työketju, jos samat viranomaiset vastaavat hallinnollisista ja tiloilla tehtävistä tarkastuksista ja täyttävät viljelijöiden tukihakemukset. Ministeriön mukaan nykyiset säännökset eivät kiellä viljelijän neuvomista. Esteellisyys ja työketjuihin liittyvät vaatimukset rajoittavat sitä, kuinka paljon yksi henkilö voi toisaalta neuvoa viljelijää ja toisaalta toimia viljelijän hakemuksen käsittelijänä.

Pohjois-Savon TE-keskuksen maaseutuosaston mukaan TE-keskusten työketjun tehtäviä ovat tuen myöntäminen, tarkastus ja maksatus. Näiden tehtävien erillisyyttä ei ole voitu pysyväisluonteisesti toteuttaa nykyisellä henkilöstöllä. Tällä hetkellä tuen myöntäminen, tarkastus ja maksatus tehdään hakija- tai hakemuskohtaisesti erillisinä. Sama virkamies käsittelee kuitenkin kaikkia kolmea tehtävää eri hakijoiden osalta. TE-keskus vertaa tilannettaan siihen, että oikeusavustaja vuorottelee jatkuvasti ja satunnaisesti sekä syyttäjän että tuomarin tehtävissä tai tuomari on jatkuvasti ja satunnaisesti samassa tuomioistuimessa toimivan syyttäjän tai oikeusavustajan sijainen.

Ministeriön mukaan neuvonta ja avustaminen ovat osittain päällekkäisiä käsitteitä. Avustamiseen kuuluu neuvojen antaminen, mutta

kaikkea neuvontaa ei voi pitää avustamisena. Neuvontavelvollisuus ei pidä sisällään avustamista. Jos hallinnon asiakkaalla on useita vaihtoehtoja valittavanaan, edullisimman vaihtoehdon suosittaminen, lomakkeiden täyttö ja asiakirjan laatiminen voidaan katsoa avustamiseksi. TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan TE-keskukset neuvovat viljelijää hyvinkin yksityiskohtaisesti myös sisällöllisissä kysymyksissä ja antavat kysyttäessä vaihtoehtoisia menettelytapoja, joista viljelijä voi valita.

Eduskunnan oikeusasiamies on vastauksessaan (30.5.2001 Dnro 1691/4/98) maataloustukien hakumenettelyä koskevaan kanteluun todennut, että maatalouden tukijärjestelmän monimutkaisuus lisää neuvonnan tarvetta. Koska tukien osuus viljelijöiden tulonmuodostuksessa on suuri, heidän tosiasiallisen toimeentulonsa kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he saavat heille tarkoitettut tuet. Tämä korostaa asianmukaisen tukineuvonnan merkitystä elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden toteutumisen ehtona. Eduskunnan oikeusasiamies pitää välttämättömänä, että viljelijöiden neuvonnasta tukiasioissa huolehditaan tehokkaasti. Neuvontavelvollisuudessa ei ole kyse asianajollisesta avustamisesta, ja virkamiehen velvollisuuksiin ei kuulu lomakkeiden täyttö ja asiakirjojen laatiminen.

Hämeen TE-keskuksen mukaan tuotannon suunnitteluun liittyviä valintoja ja avustamista hoitavat maaseutukeskusten konsulentit. Suurimmissa kunnissa on n. 500 tilaa, ja useimmilla maaseutuelinkeinoviranomaisella on hoidettava 200–250 tilan tukihakemukset. Kun hakemukset palautetaan kahden viikon aikana, maaseutuelinkeinoviranomaiselle jää 250 tukihakijan kunnassa aikaa n. 15 minuuttia yhtä hakijaa kohti. Tällaisessa ajassa on täysin mahdotonta tehdä viljelijän tukien optimointiin eli avustamiseen liittyviä laskelmia, koska tukihakemuksen täyttäminen tilalla voi kestää kokonaisen työpäivänkin. Neuvonta keskittyy käytettävissä olevan ajan niukkuuden takia säädösperusteisiin, hakemuksen vireillepanoon ja hakemuksen joidenkin yksittäisten kohtien selvittämiseen viljelijälle.

TE-keskusten maaseutuosastojen, MTK:n ja MTK-liittojen mukaan tukien monilukisuus ja noudatettavien ehtojen suuri määrä ovat johtaneet siihen, että huomattava osa tukea hakevista viljelijöistä käyttää tukien haun yhteydessä ammattimaista avustajaa. Tukihakemuksen täyttäminen vaatii varsinkin kotieläintiloilla hyvin

tarkkojen laskelmien laatimista. Avustajan käyttöön on syynä myös virheiden mahdollisuus ja virheistä seuraavat tukien menetykset.

Hämeen TE-keskuksen mukaan viljelijät eivät välttämättä miellä neuvonnan ja avustamisen eron merkitystä. Viljelijät ovat mieltäneet, että vastaanottamalla hakemuksen maaseutuelinkeinoviranomainen on todennut sen olevan oikein ja hakijan etujen mukaisesti täytetty kaikilta osin. Valitusten käsittelyn yhteydessä on ilmennyt, että viljelijät odottavat maaseutuelinkeinoviranomaisen hakemusten jättämisen yhteydessä tekemän silmämääräisen tarkastuksen kattavan myös aineellisten seikkojen tarkastuksen.

Maa- ja metsätalousministeriö neuvoo ja kouluttaa TE-keskusten henkilökuntaa, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisia ja hakemusten täyttäjiä. TE-keskukset kouluttavat joko yksin tai yhdessä neuvontajärjestöjen ja tuottajajärjestöjen kanssa puolestaan kunnan maatalouselinkeinoviranomaisia ja alueen viljelijöitä ja ainakin osassa TE-keskuksia myös EU-avustajia.

Maataloustuottajain keskusliitto kouluttaa EU-avustajia, tuottajayhdistysten sihteereitä, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja maaseutukeskusten ja TE-keskusten työntekijöitä. MTK ja MTK-liitot katsovat hoitavansa EU-avustajien toiminnassa, tukikoulutuksessa ja materiaalien valmistelussa maataloushallinnon vastuulle kuuluvaa työtä.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutu-osastojen, MTK:n ja MTK-liittojen mukaan viljelijöille antavat neuvontaa ministeriön ja TE-keskusten virkamiehet, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset, neuvonta- ja tuottajajärjestöt, MTK:n EU-avustajat eli tuottajayhdistysten ja tuottajaliittojen kouluttamat viljelijäavustajat, maaseutukeskukset, maatalousalan oppilaitokset, eräät seudulliset hankkeet, yksityiset konsultit ja muut yksityiset tahot.

Ainakin osa paikallisista MTK-yhdistyksistä järjestää yhdessä MTK-liiton ja kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen kanssa kuntakohtaisia koulutustilaisuuksia EU-tuista ja tukilomakkeiden täytöstä viljelijöille. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan MTK-liiton alueella on 32 yhdistystä ja 30 kuntaa. Tarvittaessa näihin koulutustilaisuuksiin kouluttajina ovat osallistuneet myös Maaseutukeskuksen toimihenkilöt ja TE-keskuksen asiantuntijat. Joissakin kunnissa aktiivisimmat maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat järjestäneet täydentävää kyläkohtaista tai pitäjäkohtaista lomakkeiden täyttökoulutusta, joissa

MTK-liitto jakaa viljelijöille koskevan selkokielisen tukimonisteen.

Maataloustuottajain keskusliiton mukaan EU-avustajia on karjatalousvaltaisilla alueilla eniten, mikä johtuu karjatilojen laajemmasta ja monimutkaisemmasta tukikokonaisuudesta. Vuonna 2002 oli n. 950 vakuutettua EU-avustajaa, n. 50 vähemmän kuin v. 2001. Vuonna 2000 EU-avustajille otettiin vastuuvakuutus lomakkeiden täyttövirheiden varalta, koska pienestäkin virheestä saattaa aiheutua tilalle suuri tappio. Vuoden 2002 vakuutuksesta vahinkoja on korvattu lähes 40 000 € vuoden 2004 helmikuuhun mennessä. Suurin yksittäinen vahinko on ollut yli 6 000 €. MTK:n mielestä tulevaisuudessa on tärkeää saada luopuvien avustajien tilalle uusia ja järjestää heille tarvittava pohjakoulutus.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan uuden hallintolain tultua voimaan ei kaikissa kunnissa ole hankittu koulutusta muutuneesta lainsäädännöstä. Koska kunnissa työskentelevien maaseutuelinkeinoviranomaisten työaika kuluu maataloushallinnon tehtävien hoitamiseen, tulisi ministeriön tarjota kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille juridista koulutusta ja arkistointikoulutusta. Ministeriön tukiyksikön mukaan kuntien koulutus on aloitettu hallintolain voimaantulon jälkeen eli keväällä 2004.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan vuodesta 2000 alkaen tukien optimointi on aiheuttanut paljon kysymyksiä lähinnä kotieläintiloilla. Tilalla ei ole tiedetty, mitä taloudellisia seurauksia on jonkin kasvulohkon merkitseminen rehualaksi, CAP-alaksi tai muuksi alaksi. Optimoinnin hankaluuden vuoksi osa MTK:n virallisista tukineuvojista luopui tehtävästään, ja neuvonta siirtyi tältä osin ammatti-neuvojille.

MTK-liittojen mukaan koulutus- ja tiedotustyöstä ja EU-avustajien työstä aiheutuvien kustannusten rahoitus tulisi ratkaista kestäväällä tavalla nykyisen hankerahoituksen sijaan. TE-keskuksille tulisi osoittaa vuosittainen koulutus- ja tukineuvontaan kohdennettava määräraha, jonka käyttämisestä maakunnalliset toimijat sopisivat. Liitot arvioivat rahoitustarpeeksi 0,7–0,8 milj. € vuodessa. Ministeriön mukaan tukien optimointi ei ole luonteeltaan sellainen viranomaistehtävä, joka kuuluisi valtion rahoitettaviin toimenpiteisiin.

Tukien hakeminen

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan EU-säännösten asettamat edellytykset EU-tukien hakemiseksi ja saamiseksi ovat tiukasti määritellyjä. EU-tukien hakemuksissa ilmoitettavista tiedoista on säädetty neuvoston asetuksen 3508/92 6 artiklassa ja komission asetuksen 2419/2001 II osaston I ja II luvuissa. Kansallisten tukien hakemisesta säädetään vuosittain annettavalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Tukia haetaan maa- ja metsätalousministeriön laatimilla määrämuotoisilla lomakkeilla ja asetetussa määräajassa. Hallintolain 31 §:n mukaan tuen hakijan on esitettävä riittävä selvitys siitä, että hän täyttää tuen myöntämisen edellytykset. Ministeriön mukaan tämä tapahtuu tutustumalla hakuoppaaseen ja täyttöohjeisiin ja täyttämällä huolellisesti kutakin tukea koskevat lomakkeet.

Ministeriön mukaan erilaisia viljelijätukiin liittyviä hakulomakkeita on yhteensä n. 110. Vuonna 2004 tukihakuoppaita lähetettiin n. 73 000 viljelijälle. Ministeriö arvioi, että jos tukihakulomakkeita on keskimäärin 7 viljelijää kohti, tukihakulomakkeita oli v. 2004 n. 511 000. Kotieläintiloilla tukihakulomakkeita on keskimääräistä enemmän ja kasvinviljelytiloilla keskimääräistä vähemmän.

Ministeriön mukaan monet viljelijät kokevat tukihakemusten täyttämisen työlääksi ja vaikeaksi, koska virheet saattavat aiheuttaa viljelijöille taloudellisia seuraamuksia. Hämeen TE-keskuksen maaseutuosaston, MTK:n ja MTK-liittojen mukaan seuraamukset viljelijälle voivat olla joissakin tapauksissa kohtuuttomia rikkeeseen verrattuna.

Ministeriön mukaan naudoista maksettavien kansallisten ja EU-tukien hallinnointia ja hakemista on kyetty merkittävästi helpottamaan nautarekisterin avulla. Tuottajan ei tarvitse kuin antaa osallistumisilmoitus järjestelmään ja pitää nautarekisterin tiedot ajan tasalla. Tukivalvonta on niin systemaattista ja rikkeisiin liittyvät seuraamukset niin ankaria, että tuottajilla ei käytännössä ole varaa pitää virheitä rekisteritiedoissaan.

MTK:n mukaan tukihakujen eri ajat ovat viljelijöiden kannalta ongelmallisia. Vaikka päätuki-hakulomake on täytetty oikein ja ajoissa, viljelijän pitää vielä muistaa jättää muita hakulomakkeita oikeaan aikaan. Vuonna 2000 pohjoista kotieläintukea haettiin päätukihaun aikana hakulomakkeella 101C, mutta tämän lisäksi

viljelijän piti muistaa jättää lomake 141 tammi-kuussa seuraavana vuonna.

Virheelliset hakemukset

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan EU-säädökset eivät erottele tahallista tai vahingossa tehtyä virhettä, mikä edellyttää hallinnolta ja viljelijöiltä tarkkaa säädösten noudattamista. Ilmeisen virheen mahdollisuus on määritelty komission asetuksen 2419/2001 12 artiklassa. Komissio on antanut ilmeisen virheen tulkin-nasta työasiakirjoja, joista uusin on ”Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä – Uusia ilmeisiä virheitä” koskeva valmisteluasiakirja nro AGR 49533/2002. Komission antamien suuntaviivojen mukaan ilmeinen virhe on virhe, joka on havaittava tukihakemuslomakkeessa esitetyistä tiedoista ja se voi olla esim. selkeä kirjoitus- tai laskuvirhe tai ristiriitaisuus samassa tukihakemuksessa esitettävien tietojen välillä. Ilmeisen virheen toteamiseksi edellytetään, että hakemus on muutoin huolellisesti täytetty. Toimivaltaisen viranomaisen on komission mukaan varmistauduttava siitä, että virhe on aito eli että viljelijä on toiminut hyvässä uskossa.

Euroopan yhteisön komission asetuksen 2419/2001 12 artikla mahdollistaa ilmeisten virheiden korjaamisen hakemuksen jättämisen jälkeen. Ilmeinen virhe on korjattava, ennen kuin hakijalle ilmoitetaan paikalla tehtävästä tarkastuksesta tai hallinnollisessa tarkastuksessa havaituista epäsäännönmukaisuuksista. Virheen syntymistapaa ei ole eritelty eikä määritelty. Virheiden seuraamuksia on mahdollista minimoida asetuksen 2419/2001 14 artiklan mukaisesti peruuttamalla tukihakemus tai 44 artiklan 2 kohdan mukaisella ilmoituksella tukihakemuksen virheellisyydestä tai virheelliseksi muuttumisesta, tukiehtojen täyttymättömyydestä ja poikkeuksellisista sääolosuhteista.

Maa- ja metsätalousministeriöllä ja TE-keskusten maaseutuosastoilla ei ole käytettävissään tietoa virheellisistä hakemuksista. Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen mukaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisia ei ole ohjeistettu pitämään kirjaa virheellisesti täytetyistä hakemuksista. Ministeriön tukiyksikön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan ministeriö on palkannut EU-sääntöjen mukaisesti tilintarkastusyhteisön (BDO Finland), jonka tehtävänä on antaa komissiolle lausuntoja järjestelmän toimivuuden selvittämiseksi. Lausuntoja valmistellessaan BDO kerää

kunnista ja TE-keskuksista otantaan perustuen riittävän määrän hakemuslomakkeita, tarkastaa lomakkeiden käsittelymerkinnät, laskee hakemusten perustella maksettavat tuet ja tarkastaa tietokannasta, että tuet on maksettu hakijoille. Virheet on raportoitu BDO:n vuosikertomuksessa.

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen voi vastaanottaessaan hakemuksen tarkistaa sen oikeellisuuden ja pyytää hakijaa täydentämään hakemusta puuttuvien tietojen osalta sekä korjaamaan hakemuksessa olevat ristiriidat tai muut ilmeiset virheet.

Ministeriön valvontayksikkö on koonnut vuosittain TE-keskusten tarkastajien suorittamista kuntatarkastuksista yhteenvetoja vuodesta 1995 lähtien. Yhteenvetojen sisältö on tarkentunut viime vuosina ja sisältää tarkat lukumäärät kuntatarkastuksessa havaituista puutteista ja virheistä. Kuntatarkastusten tuloksia on käytetty kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille ja viljelijöille annettussa koulutuksessa, jotta virheitä jatkossa välttyttäisiin. Vuonna 2002 kirjattiin kuntakohtaisia, tukihakemus- ja tyyppikohtaisia huomautuksia 2 133. Huomautukset jaettiin neljään ryhmään (takaisinperintä, tuen oikaisu, ei vaikutusta tai vaikutusta ei vielä tiedetty) sen mukaan, oliko niillä vaikutusta kyseisen tuen maksatukseen.

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan viljelijöiden tukihakemusten korjaamismahdollisuuksien rajallisuus aiheuttaa toistuvaa kritiikkiä, koska tahattomista virheistä voi aiheutua huomattavia taloudellisia seuraamuksia.

Komission asetuksen 2419/2001 13 artiklan mukaisesti ylivoimaista estettä ja poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta pinta-alatukihakemuksen tai eläintukihakemuksen jättäminen ao. alakohtaisissa säännöissä vahvistettujen määräaikojen jälkeen aiheuttaa tukien, jotka viljelijälle olisi voitu maksaa, jos tukihakemus olisi jätetty ajoissa, määrien vähentämisen yhdellä prosentilla työpäivää kohti. Hakemus hylätään, jos se myöhästyy vähintään 26 kalenteripäivää.

Ministeriön hallinnollisissa ohjeissa todetaan, että jos kaikki huolellisesti täytetyn hakemuksen tarvittavat lomakkeet ja liitteet on toimitettu viimeistään viimeisenä hakupäivänä, mutta niistä puuttuu jokin tieto, hakijalle on asetettava määräaika tiedon toimittamiselle. Täydentäminen määräajassa ei aiheuta hakemuksen myöhästymistä. Tiettyjen hakemukseen liitettävien asiakirjojen, esim. vuokrasopimusten tai kauppare-

kisteriotteiden toimittaminen hakuajan jälkeen ei aiheuta myöhästymisseuraamuksia. Hakemus ja liitteet on määriteltä tarkemmin ministeriön hallinnollisessa ohjeessa.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosasto arvioi kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen toimintaan tekemiensä tarkastusten perusteella, että n. 70 %:ssa tukihakemuksista on jokin hakuehtojen vastaisuus. Lähes kaikki todetut virheet ovat olleet muutoseikkoihin liittyviä ja vähäisiä eivätkä ole vähentäneet tukia.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset tulkitsivat virheellisen hakemuksen usealla eri tavalla. Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista tulkitsee virheelliseksi hakemuksen, jos siinä oli pieniäkin puutteita, osa tulkitsee virheelliseksi tukien menetyksiä aiheuttavan hakemuksen ja osa hakemuksen, jossa oli haettu tukea, johon hakijalla ei ole oikeutta.

Kun virheelliseksi hakemukseksi tulkitaan kaikki maaseutuelinkeinoviranomaiselle hakemuksen jättötilanteessa ilmenevät puutteet, vaihtelivat maaseutuelinkeinoviranomaisten arviot virheellisistä hakemuksista kunnittain 5–50 %:iin. Tavallisimpia virheitä hakemuksissa olivat allekirjoitusten, liitteiden, korjausmerkintöjen ja mitätöintiviivojen puuttuminen, lyijykynämerkintöjen tekeminen ja korjauslakan käyttö. Yhdessä kunnassa arvioitiin samalla perusteella virheellisiksi 90 % kevään päätukihakemuksista ja toisessa lähes kaikki hevostukia koskevat hakemukset. Toisen kuntaesimerkin mukaan kesantovelvoitteen siirrot on tehty niin hankalasti laskettaviksi, että kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen on opeteltava se joka kevät uudelleen. Joinakin vuosina 90 % hakijoiden itse tekemistä kesantojen siirroista oli virheellisiä.

Tukien menetyksiin johtaneiden hakemusten määrä arvioitiin vähäiseksi tai erittäin vähäiseksi. Töllin opinnäytetyön mukaan (Tölli, Hannu: Maatalouden tuotantotukijärjestelmän hyödyntäminen ohjelmakaudella 1995–1999. Oulun seudun ammattikorkeakoulu. 2001) v. 1995–99 Nivalassa maksettiin tukia n. 39 milj. €, ja valvonnoista ja huonosta tukien optimoinnista johtuvat menetykset olivat yhteensä 188 000 € eli 0,5 % kaikista optimoinnilla ja virheettömillä hakemuksilla saatavista tuista.

Yhden kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan Maatalouden Laskentakeskukseen postitse ilmoitetut tiedot eivät ole menneet perille tai puhelimitse annetut tiedot on kirjattu

väärin, ja joillekin viljelijöille on tullut huomattavia tukimenetyksiä. Toisen kuntaesimerkin mukaan v. 1999 poistettu kesannon kahden vuoden hallintasääntö ennen kesannon käyttöönottoa aiheutti muutamalle tilalle 6 730–8 410 € tukimenetyksen tahattomasta sääntörikkomuksesta. Kolmas kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen arvioi tukioptimoinnin tai tukiehtojen noudattamatta jättämisen vuoksi menetettyjen summien olleen suuriakin tilaa kohti. Neljännen arvion mukaan suurimmat menetykset v. 2000–03 olivat sonni- ja laajaperäistämispalkkioissa. Laajaperäisyyspalkkiohakemuksen virheenä oli usein, että ei muistettu korvata poistettua nautaa tai korvattiin nauta poistetulla tai naudalla, josta oli kerran haettu palkkiota.

Valtaosalla kuntia ei ole seuranta- tai tilastoa virheellisistä hakemuksista. Nurmijärven kunnassa tehtiin v. 1999–2003 virheseulonta erittäin tarkalla ja tasapuolisella otannalla. Virheiden lukumääriin lisättiin 10 % kuvaamaan tukihakemusten vastaanottovaiheessa havaittuja ja samalla korjattuja virheitä. Seulonnassa löydettiin pinta-alan ja peltolohkon määrittelyvirheitä, myöhästyneitä hakemuksia, puuttuvia lomakkeita ja allekirjoituksia, tukien leikkauksia tai hylkäyksiä aiheuttaneita virheitä ja muita hakemusvirheitä. Tukien leikkaukseen tai hylkäykseen sisältyneissä virheissä ei ollut mukana valvonnasta aiheutuneita seuraamuksia. Virheitten määrä oli seuraava:

Virheet tukihakemuksissa Nurmijärvellä v. 1999–2003

Vuosi	Tukea hakenneet tilat	Tukihakemukset	Virheet	Virheiden osuus tukihakemuksista
	Määrä			%
1999	333	1 430	300	21,0
2000	316	1 350	611	45,3
2001	301	1 230	345	28,0
2002	290	1 230	377	30,7
2003	285	1 180	392	33,2

Lähde: Nurmijärven kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen.

Nurmijärven kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan v. 2000 tapahtuneet tukimuutokset (esim. uusi ympäristötuki) aiheuttivat virheiden määrän voimakkaan kasvun. Osa kuntien maaseutuviranomaisista arvioi virheiden vähentyneen edelliseen ohjelmakauteen verrattuna. Vähentymisen syynä on myös se, että kulu-

va ohjelmakausi loppuu v. 2006 ja tukien hakua on ehditty harjoitella muutama vuosi.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan viljelijät hakevat varmuuden vuoksi tukia, joiden määräytymisperusteita he eivät täysin tunne. Tyypillinen varmuuden vuoksi haettu tuki oli ennen vuotta 2003 kansallinen kasvinviljelytuki. Rehuviljatilat hakivat yleisesti kasvinviljelyn kansallista tukea, vaikka eivät olleet tukiin oikeutettuja. Esimerkiksi pohjoista hehtaaritukea on haettu A-alueella (Etelä-Suomessa).

Yksittäisen kuntaesimerkin mukaan kotieläintuen haettu ennakko on viime vuosina ollut suurempi kuin toteutuneen eläinmäärän perusteella maksettavaksi tullut kotieläintuki n. 10 %:ssa hakemuksia. Tapausten määrä on ollut tähän saakka vähenevä. Ohje muuttui v. 2003 siten, että ennakosta ei peritä korkoa maksuajankohdasta alkaen, vaan takaisinperintäpäätöksestä alkaen. Kunnan elinkeinoviranomainen arvioi, että ohjeen muuttuminen johtaa kotieläintuen takaisinperintöjen lisääntymiseen.

Tukien valvonta

Maa- ja metsätalousministeriön asetus (53/2002) valvonnan tavoitteista ja yleisestä organisoinnista sisältää yleiset määräykset maataloustukien valvonnan tavoitteista ja yleisestä organisoinnista sekä integroidusta hallinto- ja valvontajärjestelmästä (IACS) neuvoston asetuksissa edellyttämällä tavalla. Asetus sisältää säännökset valvontavastuusta, valvontatietojen tallennuksesta sovellukseen, tarkastajaa koskevista edellytyksistä, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen ja hakemusten käsittelijöiden aseman määrittämiseksi tarvittavista selvityksistä, yhteydenpidosta viljelijään ja viljelijän kuulemisesta.

Tukikohtaisista valvonnoista maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetukset erikseen. Näitä ovat voimassaolevat asetukset peltoalaperusteisten tukien valvonnasta (50/2003), eläintukien valvonnasta (47/2003), peltokasvien tukijärjestelmän hallinnosta ja valvonnasta (155/2000) ja muut. 312/2001, 215/2002) ja maatalouden ympäristötuen perus- ja lisätoimenpiteiden mukaisen lannoituksen hallinnollisesta valvonnasta (78/2003). Kyseiset asetukset sisältävät yksityiskohtaiset määräykset tukimuotojen valvonnan suorittamisesta, valvontaan liittyvistä toimenpiteistä, valvontapöytäkirjoista,

kirjanpidon säilyttämisestä ja valvonnan seuraamuksista.

Kansallisten tukien valvonnasta on säädetty vuosittain annettavalla kansallisten kasvintuotannon ja kotieläintukien valvonnasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (annettu 3.7.2003). Lisäksi valtioneuvoston päätöksellä on annettu myös asetus kasvihuonetuotannon tuen, puutarhatuotteiden varastointituen ja metsämarjojen ja -sienten varastointituen alentamisperusteista (211/2002).

Maa- ja metsätalousministeriön Internet-sivujen mukaan v. 2001 oli valvottava Euroopan komission sääntöjen edellyttämällä tavalla tiläkäynnein tai satelliitti- tai ilmakuvia tulkitsemalla vähintään 5 % pinta-alaperusteisia tukia koskevista hakemuksista ja 10 % eläintukia koskevista hakemuksista. Peltoalaperusteisia tukia haki v. 2001 n. 74 300 tilaa, joista valvottiin 4 996 tilaa eli 6,7 %. Satunnaisotantaan tai riskianalysiin perustuen valvottiin 2 310 tilaa ja satelliitti- eli kaukokartoitusvalvonnalla 2 686 tilaa. Kaikki hakemukset valvottiin hallinnollisella eli oikeellisuuden valvonnalla. Lisäksi ministeriö teki erilaisia ristiin tarkastuksia, joissa viljelijän ilmoittamia tietoja verrattiin eri rekistereiden tietoihin.

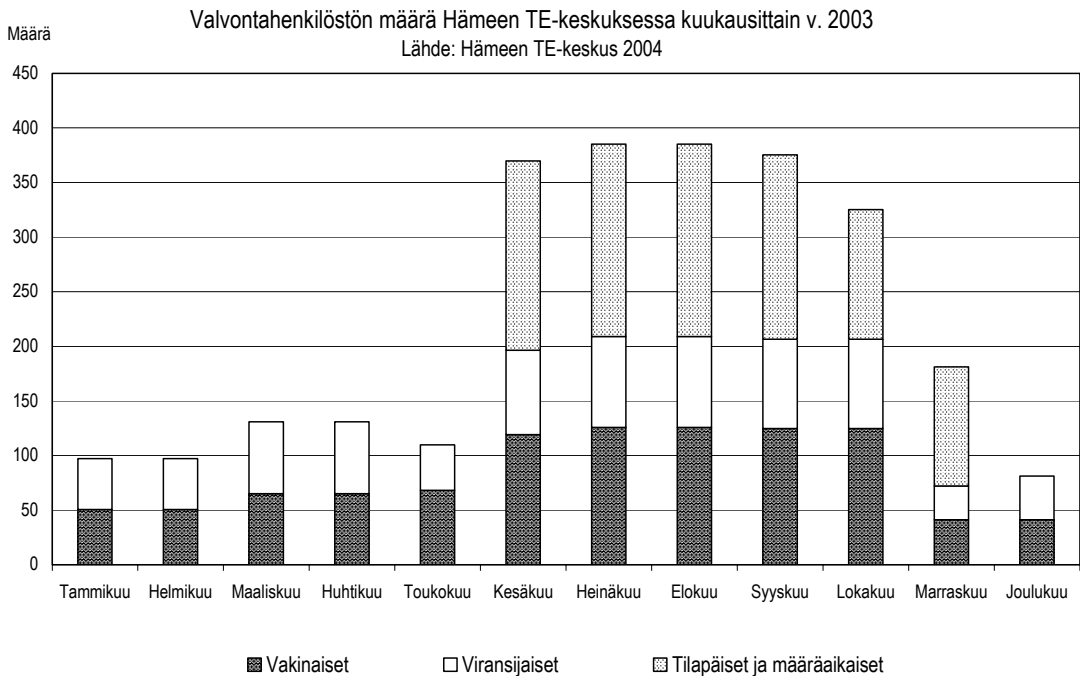
Ministeriön Internet-sivujen mukaan v. 2001 tukien leikkausten osuus kasvoi ja sanktioiden osuus väheni aikaisempiin vuosiin verrattuna. Vuonna 2000 tukien leikkauksia ja sanktioita määrättiin yhteensä 50 %:lle tiloista ja v. 2001 vastaavasti 79 %:lle tiloista. Tukien leikkauksia määrättiin v. 2000 15 %:lle valvotuista tiloista ja v. 2001 vastaavasti 55 %:lle. Sanktioita, joihin sisältyy sakkomaksuja, määrättiin otantavalvonnoissa v. 2000 lähes 35 %:lle ja v. 2001 n. 24 %:lle. Kaukokartoituksessa sanktioiden osuus oli v. 2000 10 % ja v. 2001 n. 7 % ja leikkausten v. 2000 5 % ja v. 2001 n. 13 %.

Työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutu-osaston on tarkastettava ministeriön maatalousosaston valvontayksikön keskitettyyn otantaan perustuen 25 % toimialueensa kunnista, kuitenkin siten, että jokainen kunta tarkastetaan vähintään joka viides vuosi. Vuonna 2002 tarkastettiin 125 kuntaa ja v. 2003 vastaavasti 123 kuntaa. Molempina vuosina tarkastettiin n. 28 % kaikista kunnista.

Kuntatarkastuksessa tarkastetaan saman tilatunnuksen tukihakemukset, jotka valvontayksikkö valitsee keskitetysti. Jokaisesta kunnasta tarkastetaan 10 % tukea hakeneista tiloista, kuitenkin vähintään 10 ja enintään 20 tilan hakemukset. Vuonna 2003 tarkastettiin 1 987 tilan tukihakemukset ja tarkastettuja tukityyppejä oli n. 13 000.

Valvonnoista ilmoittamisesta on määräys IACS-asetuksen (2419/2001) 17 artiklassa. Artiklan mukaan paikalla tehtävät tarkastukset on tehtävä ensisijaisesti ennalta ilmoittamatta, mutta ilmoitettava korkeintaan 48 tuntia ennen tarkastusta. TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan tukien valvonnan suurimpina ongelmia ovat monimutkaiset ja pikkutarkat valvontasäännökset ja lyhyt kasvukausi, jotka vaikeuttavat valvontojen toteuttamista tavoiteaikataulussa. Maaseutuosastot pitävät valitettavana, että 48 tunnin säännön soveltamisessa ei juurikaan voida joustaa. Valvonnasta voidaan ilmoittaa tilalle enintään 48 tuntia ennen valvonnan aloittamista. Toisaalta TE-keskusten maaseutuosastot katsovat, että viljelijät vaativat tukiasioissa joustavuutta, jossa virkamiehen pitää jättää säädösten edellyttämiä tosiseikkoja huomioimatta.

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan valvonnat kasautuvat kesä- ja lokakuun väliselle ajalle.



Valvontatehtävien ajallisesta kasautumisesta seuraa, että kaikille tarkastajille ei kyetä järjestämään töitä ympärivuotisesti. Kesäajaksi on saatavilla lähinnä opiskelijoita ja muuta kokemattonta tilapäishenkilöstöä, joista suurimmalla osalla ei ole mitään kokemusta monimutkaisia valvontasäädöksiä sisältävistä tukijärjestelmistä. Määräaikaisten tarkastajien koulutus ja perehdyttäminen vievät kohtuuttoman suuren osan kokonaistyöajasta. Maaseutuosastojen mielestä viljelijöiden tasapuolisen kohtelun kannalta määräaikaisten valvontahenkilöstön suuri osuus on selvä epäkohta, koska tarkastajat tekevät päätöksensä itsenäisesti ja heidän ratkaisunsa vaikuttavat viljelijöiden tukimääriin ja palkkatasoon.

TE-keskusten maaseutuosastojen ja MTK-liittojen mukaan valvontatehtäviin on saatu viime vuosina liian vähän voimavaroja. Maaseutuosastot esittävät, että voimavaroja tulisi lisätä, jolloin nykyisin vähäinen ympärivuotinen työjousto, jossa virkamies tekee osan vuotta tarkastuksia ja osan vuotta muita tehtäviä, olisi nykyistä suuremmassa määrin mahdollinen ja valvon-

nat voitaisiin suorittaa vakituisten ammattitaitoisen työntekijöiden toimesta. MTK:n, MTK-liittojen ja usean kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan tilanne on viljelijälle kohtuuton, kun koko tila joutuu maksukieltoon valvonnan tai pienen osan valvontaa ollessa kesken, koska hallinnon resurssit eivät ole riittävät valvontojen suorittamiseksi loppuun ennen tukien maksatuspäivää tai verovuoden vaihtumista.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan tilavalvonta aiheuttaa huomattavaa lisätyötä usein tilan kiireisen työhuipun aikaan. Erityisesti ympäristötukeen sitoutuneilla tiloilla saattaa kasvukauden aikana olla useita valvontakäyntejä, koska kokonaisvaltaisen valvonnan koordinaatio tarkastajien ohjauksessa on puutteellinen. Ministeriön mukaan ympäristötuen ehdot edellyttävät, että menneen kesän lannoitevalvonta ja talvikauden kasvipeitteisyyden valvonta tehdään erikseen.

MTK-liittojen mukaan TE-keskusten suorittamaan valvontaan on pääasiassa oltu tyytyväisiä. Ongelmana ovat yksittäiset tarkastusta teke-

vät henkilöt. Näissä tapauksissa on kyse tarkastajan epäasiallisesta käytöksestä ja hänen antamastaan huomattavasti keskimääräistä suuremasta määrästä sanktioita tehtyjä tarkastuksia kohden. Viljelijät saattavat pelätä tarkastajan mielivaltaa. MTK-liittojen mukaan tarkastajien antamien sanktioiden määrässä on TE-keskuksen sisällä ja välillä merkittäviä eroja.

Maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan tukien valvonta ja siitä aiheutuneet sanktiot ovat muuttuneet lähes vuosittain. Eläintiloille on saattanut tulla sanktioita sellaisistakin eläimistä, joille ei ole haettu tukea.

Tukien maksu

Euroopan komission asetuksessa säädetään, että maksuvaatimus voidaan hyväksyä maksettavaksi vasta, kun riittävät tarkistukset on suoritettu sen varmistamiseksi, että vaatimus on yhteisön säädösten mukainen. Kansallisessa maksatusta koskevassa asetuksessa on erikseen määriteltä valvonnat, joiden osalta valvontaan valitut tilat on asetettu maksukieltoon siihen asti, kunnes vaatimus on täytetty.

Maa- ja metsätalousministeriö antaa Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (1100/1994) 11 §:n, maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 13 §:n sekä maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 10 §:n 7 momentin nojalla tukia koskevat maksatusasetukset.

Asetuksissa annetaan lupa aloittaa kyseisen tuen maksatus tietystä päivämäärästä alkaen. Samoin asetuksissa määritellään ko. tuen viimeinen maksupäivä, jonka jälkeen maksettaville tuille on haettava erillinen maksulupa. Asetuksessa voi olla maininta, että ennen ko. tukien maksatuksia tehtävissä maksatuskeräilyissä otetaan huomioon ainoastaan ne tukihakemukset, joiden osalta hallinnollinen valvonta (tallennuksen tarkastus, tarkastusluetteloiden mukainen tarkastus) ja mahdollinen muu valvonta on suoritettu loppuun. Asetuksessa ilmoitetaan tukityyppi, tuen suuruuden määräytyminen sekä maksatuskeräilyn aloittamispäivä. Lisäksi ilmoitetaan, että maksatuskeräilyssä huomioidut hakemukset käsitellään automaattisesti hyväksyttyinä tiettyyn päivämäärään saakka. Lisäksi asetuksessa määrätään, että kunnan maaseutuviranomaisen on lähetettävä viljelijöille kyseisen tuen myöntämispäätökset, jotka on perusteltava

siten kuin hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Tuen myöntämispäätökseen liitetään asetuksen perusteena oleva säädösluettelo, asetuksen voimaantulopäivä ja ilmoitetaan, että ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Ministeriön mukaan viljelijä saa tukijärjestelmäkohtaisen tukensa sen jälkeen, kun ministeriö on antanut tuelle maksatusluvan asetuksella ja tuensaajan tilan mahdollinen valvonta on suoritettu loppuun. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen tekee valituksenalaisen tukipäätöksen, josta ilmenevät tuen maksamisen perusteet.

Ministeriön ja useiden TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan EU-säädöksissä on määriteltä aikaväli, jolloin jäsenvaltio voi maksaa tuen. CAP-tuen osalta ko. aikaväli on yleensä 16.11.–31.1. mutta se on pyritty maksamaan vuoden loppuun mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa viljelijöille vuosittain toimitettavassa tukien hakuoppaassa tukivuoden maksatusten tavoiteaikataulun niin tarkasti kuin mahdollista. Jos jäsenvaltio ei pysty maksamaan tukia viljelijälle EU:n määrittelemään takarajaan mennessä, rahoitetaan myöhästyneet tuet kansallisista varoista. EU:n määrittelemä takaraja tukimaksuille ja EU:n palautusoikeus myöhästymistilanteissa ei koske ympäristötukea eikä luonnonhaittakorvausta.

Ministeriön mukaan on pohdittava, mikä katsotaan viivästymiseksi. Ministeriö ei ole luvannut eikä voi luvata, että kaikki viljelijät saavat tukensa jonain tiettyinä päivinä. Maksatuksista ennakkoon kerrottu alustava päivämäärä on maksatusten aloittamispäivämäärä, ei eräpäivä. Viljelijälle aloittamisajankohdan jälkeen maksettu tuki on säädösten mukainen. Tukien maksun sitominen tiettyyn päivään aiheuttaisi suurimmalle osalle viljelijöistä huomattavan viivästymisen nykyiseen verrattuna. Maksatuksen mahdollisimman aikainen aloittaminen on ensisijainen tavoite, vaikka pieni osa viljelijöistä on kesken-eräisen valvonnan vuoksi maksukiellossa.

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan huomattava osa tuista maksettiin viljelijöille ajallaan vuoden 2000 jälkeen, jolloin siirryttiin keskitettyyn tukien maksuun. MTK:n mukaan 96 % viljelijöistä saa tuet ensimmäisenä maksupäivänä ja 4 % eli n. 3 000 viljelijää joutuu odottamaan tukiaan. Esimerkiksi Varsinais-Suomen alueen kunnat ja maaseutuosasto tekevät n.

35 000 maatalouden tukipolitiikkaan liittyvää maksatusta vuosittain. TE-keskusten maaseutu-osastojen mukaan tuet saadaan maksettua viljelijöille nykyisen käytännön mukaan keskimäärin aiemmin kuin kiinteillä päivämäärillä.

MTK:n ja usean MTK-liiton mielestä tukien viivästyminen saattavat tilat erittäin vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. MTK:n mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään viimeisistä maksupäivistä. MTK:n mukaan varma tieto viimeisistä maksupäivistä on tärkeä oikeusturvan kannalta, koska viljelijät joutuvat maksamaan korkoa omille velkojilleen.

Useat TE-keskusten maaseutu-osastot, MTK ja MTK-liitot ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset pitävät kohtuuttomana maksujen siirtymistä sen vuoksi, että valvonnassa on huomattu muutamaa aaria tai yhtä ainoaa lohkoa koskeva pieni virhe. MTK:n ja MTK-liittojen mukaan joissakin tapauksissa tuet maksetaan vasta seuraavan vuoden puolella viljelijälle, mikä aiheuttaa ongelmia verotuksessa. Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutu-osastojen, MTK:n, MTK-liittojen ja usean kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan kiistan osa tuista tulisi maksaa ajallaan.

Maa- ja metsätalousministeriö kysyi komissiolta kirjeellään 10.2.2003 helpotuksia maksatusten joustavuuden lisäämiseksi. Maa- ja metsätalousministeriö esitti komissiolle, että hallinnon tietojärjestelmätarkastuksissa esiin tulleista muutaman aarin pinta-alavirheistä huolimatta tilan muille tarkastuksessa hyväksytyille peltolohkoille voitaisiin maksaa tuki. Komissio ei tätä vastauksessaan 14.5.2003 hyväksynyt.

Tukien maksun viivästymisen syyt

TE-keskusten maaseutu-osastojen mukaan eri tukimuodoissa on erilainen käsittelyaika. Maksatus voi viivästyä myös siksi, että viljelijä ei palauttanut hänelle lähetettyä valvontapöytäkirjaa ajoissa TE-keskukseen. Tukihakemuksesta, esim. investointikohteen ympäristöhaitoista, voidaan valittaa, mikä hidastaa asian käsittelyä. Viljelijä voi saada päätöksen samanakin päivänä (esim. viljelijöiden opintoraha), kun hakemus on saapunut TE-keskukseen.

TE-keskusten maaseutu-osastojen mukaan tukien maksua viivästyttivät vuoden 2000 jälkeen kokotilavalvontojen ja peltolohkokesterin ristiintarkistusten ja kuntakohtaisten maksuaineistojen keskeneräisyys, atk-järjestelmän toi-

mimattomuus ja ministeriön ohjeiden ja määräysten puutteellisuus. Valvontojen myöhästymiseen vaikuttavat tukijärjestelmän ja valvontojen vuosittainen monimutkaistuminen. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan tukivalvontojen keskeneräisyyden syy ei ole yksin TE-keskuksissa. Ministeriö toimittaa tarkastajille ristiintarkastuslistoja joka vuosi luvattoman myöhään. Nämä viivästyminen kohdistuvat yleensä LFA- ja ympäristötukiin, jotka ovat kunkin tukivuoden ensimmäisiä maksettavia pinta-alatukia.

TE-keskusten maaseutu-osastojen mukaan maksatusta viivästyttää myös kaukokartoitusvalvonta, minkä vuoksi samalle tilalle voi joutua menemään kaksi kertaa kesän aikana. Kaukokartoitustiloilla ympäristötuen ehdot valvotaan paikan päällä, ja kaukokartoitukseen liittyvät virhelistat tulevat pienissä erissä ministeriöstä elo- ja lokakuun välisenä aikana.

TE-keskusten maaseutu-osastojen mukaan tukien maksatuksissa on ollut ongelmia silloin, kun valituksenalaisen tukipäätöksen tulee muutoksia muutoksenhaussa. Ongelmat ovat liittyneet maaseutuelinkeinon valituslautakunnan päätösten siirtämiseen tukijärjestelmään maksatusta varten. Maatalouden tietopalvelukeskuksen (TIKE) IACS-tukiyksikkö on joutunut pakkosyöttämään tiedot, koska pinta-aloja ja euroja ei ole pystytty tallentamaan tukisovellukseen TE-keskuksessa tavalla, jolla ne täsmäisivät maksatuksessa. Menettely on hidastanut tukien maksatusta. Maksatuspäätöksen siirtyessä syksyyn koko tilan tuet odottavat lainvoimaista päätöstä.

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan suurimmat viivytykset ovat aiheutuneet IACS-järjestelmään juuri ennen maksatusta tehdyistä suurehkoista muutoksista, jolloin tukien laskentaosa on jouduttu uusimaan. Kunnan viranomainen tarkistaa hakemuksen tiedot IACS-tukijärjestelmästä ja hyväksyy sen jälkeen hakemuksen, minkä jälkeen maksettava tuki voi lähteä eteenpäin tietopalvelukeskuksen tililtä. Usein keskitetty tuen laskenta on tapahtunut vain noin kaksi viikkoa ennen aiottua ensimmäistä maksatuskeräilyä. Ennen keskitettyä tuen laskentaa kunta ei voi hyväksyä tukea.

Ministeriön tukiyksikkö katsoo, että maaseutuelinkeinoviranomaisen esittämä näkemys ilmenneistä IACS-tuen laskennan ongelmista ei ole totuudenmukainen. Tukiyksikön mukaan laskenta ja sovelluksen versiopäivityksen viiväs-

tyminen viivästytti maksatuksia viimeksi v. 2000, jolloin käytössä oli vanha kuntaohjelma. Syynä maksatuksen myöhästymiselle v. 2001 oli uusi tietojärjestelmä, jota käytettiin ensimmäistä kertaa syksyn 2001 päämaksatusten yhteydessä. Ministeriön mukaan kunnat koulutettiin varsin perusteellisesti uuden ohjelmiston käyttöön.

TE-keskusten ohjelmakauden 2000–2006 alkupuolella tukisopimusten käsittelyssä ja alkavien sopimusten maksatuksessa oli huomattavaa viivettä, mikä johtui osin tietojärjestelmien myöhäisestä valmistumisesta ja toimintahäiriöistä, suuresta hakemusmäärästä ja henkilöstön vähyydestä. Osa tukisopimuksia vaaditaan ympäristökeskuksen lausunto, ja lausuntojen viivästyminen aiheuttavat jatkuvasti sopimuskäsittelyn ja maksatusten pahojakin viivästyksiä.

TE-keskusten maaseutuosastojen, MTK:n ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan LFA-tuen ja ympäristötuen määrärahat loppuivat kesken v. 2000, 2002 ja 2003, mikä aiheutti tukien maksatusten keskeyttämisen. MTK:n mukaan viljelijät joutuivat keskenään eri asemaan, koska tuki maksettiin vain ensimmäisten joukossa tukea hakeneille. Ministeriön tukiyksikön mukaan MTK:n näkemys viljelijöiden eriarvoisesta asemasta on asiasisällöltään virheellinen. Tuki maksettiin ensimmäisessä vaiheessa niille, joiden hakemus oli järjestelmässä hyväksytty. Käytännössä oli paljon kuntia, joissa hakemuksen käsittely oli kesken, eikä hakemus voinut siirtyä maksatukseen.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan tuet on maksettu pääsääntöisesti annettujen määräaikojen puitteissa. Viivästyneet tuet ovat olleet pääasiassa pinta-alatukia. Synä viivästyksiin olivat keskeneräiset valvonnat ja tukiin varattujen määrärahojen loppuminen kesken ja harvoissa tapauksissa kunnassa tapahtunut virhe. Kymmenet viljelijät joutuivat odotamaan tukirahojaan satelliittivalvontojen vuoksi kahdessa kunnassa v. 2001 maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan kohtuuttoman kauan. Kaukokartoitusvalvonta aiheutti yhdessä kunnassa myöhästymisen suurelle osalle tukimaksuja. Syynä olivat myös keskeneräiset valvonnat ja ministeriön tietopalvelukeskuksen informaatiokatkos kuntiin.

Yksittäisten tilojen maksatus viivästy merkitävästi v. 2000, jolloin Pohjois-Pohjanmaan alueella tehtiin jälkikäteen tehtyjen peltoalaperusteisten tukien tukitarkastusten laadunvalvontatarkastuksia ja kahden tilan tukien maksu siir-

tyi seuraavalle kalenterivuodelle. Valvottavien tilojen maksuissa on vuosittain edelleen myöhästymisiä, mutta kysymyksessä on yleensä vain muutamien päivien tai korkeintaan viikkojen viive.

Oheisessa taulukossa on Nivalan kaupungissa myöhässä olleet keskimääräiset tukimäärät, myöhästymispäivät ja niiden tilojen määrä, joiden tuet ovat myöhästyneet.

Tukien myöhästynyt maksatus Nivalassa v. 1999–2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Tilojen määrä	17	9	4	2	9
Euroa/tila	1 690	905	1 735	3 715	5 165
Keskimäärin myöhässä, pv	28	55	24	23	19

Lähde: Nivalan kaupungin maaseutuelinkeinoviranomainen.

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan kotieläintuista maksetaan ennakko. Maksettaessa ennakkoa korko peritään likaa maksetulta osalta siitä lähtien, kun päätös takaisinperinnästä tehdään, eikä maksetusta ajankohdasta alkaen. Tästä seuraa, että moni ilmoittaa kotieläintuen enakkohakemuksessa eläimiä enemmän kuin todellisuudessa kasvattaa. Viljelijä saa korotonta rahaa käyttöönsä ja maaseutuelinkeinoviranomainen lisätöitä. Jos korko perittäisiin ennakon maksuajasta alkaen, ilmoitettaisiin eläinmäärät oikein.

Usean kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan tukien maksu painottuu liikaa loppuvuoteen, ja tästä syystä he esittävät erilaisten enakkomaksujen käyttöönottoa, vaikka enakkomaksut monimutkaistavat maksatusta. Viljelijät ovat toivoneet, että kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisten tulisi tietää riittävän ajoissa tukimaksujen tarkat päivämäärät. Viljelijän on noudatettava erilaisia määräaikoja: hakemuksen jättöpäivämääriä, laskentapäiviä, tilalla pitoaikoja ja esim. CAP-kesannoinnin kolmeatoista määräaikaa. Tukien maksatusten viivästyminen olisi maksettava korko.

Usean kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan muutamien vuosien takaiset ongelmat rahojen loppumisesta syyskuussa maksatusten alkaessa pitäisi saada kuntoon. Ympäristötukeen oikeuttavat peltohehtaarit ja erityisympäristötukihakemukset ovat selvillä viimeistään heinäkuun alussa, joten riittävä rahasumma on mahdollista varata ajoissa.

Osa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista katsoo, että maksatukset ovat toimineet hy-

vin, tukimaksatusten ajantasaisuus on parantunut huomattavasti ja IACS-tuki toimii erittäin hyvin. Maksatuksen viivästyminen voi joissakin yksittäistapauksissa johtua myös hakemuksen puutteellisesta maksatuskäsittelystä, TE-keskuksen valvontojen tallennusvirheistä tai viljelijästä.

Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista katsoo, että olisi parempi, jos tuet maksettaisiin tuotantoyksiköiden perusteella ilman niihin liittyviä keinotekoisia valintoja. Sääntöjen monimutkaisuuden vuoksi vanhat viljelijät luopuvat viljelystä mieluummin kuin tekevät uusia sitoumuksia.

MTK:n mukaan on ollut tilanteita, joissa maksupäätöstä ei ole tehty, koska TE-keskus ei ole kuitannut valvontaa tehdyksi omassa tietojärjestelmässään. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa (Dnro 3137/4/01) valvontapöytäkirja lähetettiin viljelijälle 10 kuukautta tilavalvonnan jälkeen. Tässä tilanteessa viljelijä ei voinut valittaa, koska valituskelpoista päätöstä ei ollut. Oikeusasiamies piti valvontapöytäkirjan valmistumisaikaa kohtuuttoman pitkänä.

MTK-liittojen mukaan peltolohkojen pieuus ja epämääräiset muodot kostaavat eurooppalaisia virhemarginaaleja käytettäessä. Jos peltolohko poikkeaa satelliittivalvonnassa viljelijän antamista tiedoista, suoritetaan maastotarkastus ja viljelijä asetetaan maksukieltoon häntä kuulematta ja hänelle asiasta tiedottamatta. Ainakin osa TE-keskuksista toimii liittojen mielestä valvonnoissa äärimmäisen niukoin resurssein. Valvonnan viivästyessä tukien maksatus myöhästyy.

Maataloustukivalitukset, tukiehtojen tulkinta ja oikeusturva

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa edellyttää, että eri keinoin turvataan hallintotoiminnan lainmukaisuus. Suomen perustuslaki ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus edellyttävät asian asianmukaista käsittelyä ja muutoksenhakuoikeutta.

Perustuslain 21 § sisältää perusoikeutena säännökset oikeusturvan toteuttamisesta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumatto-

man lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muun muassa käsittelyn julkisuus ja oikeus hakea muutosta turvataan PL 21 §:n mukaan lailla.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artikla takaa jokaiselle oikeuden kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa mm. silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tulotukiasioissa on kolmiportainen valitustie. Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksestä voi valittaa TE-keskukseen. TE-keskuksen päätöksestä voi valittaa maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Valituslautakunnan päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos kyseessä on takaisinperintää tai valvontaa koskeva asia. Muutoin valittaminen edellyttää valituslupaa maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain 10 §:n, maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa annetun lain (1558/1991) 6 §:n ja valituslautakuntalain (1203/1992) ja sen muutosten (621/1998) 7 §:n mukaan.

Hallintolain 43 ja 45 §:n mukaan tukipäätös on annettava asiakkaalle kirjallisesti. Tulotukipäätöksiä koskeissa ministeriön ohjeissa korostetaan perusteluvelvollisuutta varsinkin kielteisten päätösten osalta. Kielteisiä päätöksiä ei saa kokonaan tietojärjestelmästä valmiina, vaan kaikkien päätösten perustelut on käsiteltäjän kirjoitettava itse. Ministeriön mukaan tämä tarkoittaa päätöksen tosiseikkojen ja asiaa koskevien säännösten kirjoittamista.

Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 6 §:n mukaan viranomaisen voi ilman eri hakemusta oikaista virheellisen päätöksensä, jos viljelijä on saanut tukea vähemmän kuin hänen olisi pitänyt saada tai jos hänen hakemuksensa on perusteettomasti hylätty.

Ministeriö ei seuraa valtiontilintarkastajille antamansa selvityksen perusteella TE-keskusten maaseutuosastoille tehtyjä maataloustukivalituksia. Ministeriön mukaan tiedon saaminen edellyttää valitusten etsimistä maaseutuosastojen arkistoista ja tietojen saaminen voi kestää. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta esitti seuraavan arvion valitusten määrästä valituslautakunnassa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Valitusten määrät v. 1999–2003

Vuosi	Valituslautakunta	Korkein hallinto-oikeus
1999	n. 380	n. 45
2000	n. 285	n. 40
2001	n. 360	n. 30
2002	n. 290	n. 35
2003	n. 285	n. 25
Yhteensä	n. 1 600	n. 175

Lähde: Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta.

Ministeriön tukiyksikön valtiontilintarkastajille antaman lausunnon mukaan ministeriön maatalousosaston toimeenpanolinjalla on erityinen valvontayksikkö, jonka tehtävänä on valvoa TE-keskusten tarkastusten laatua. Lausunnon mukaan ministeriön johto saa riittävät raportit TE-keskusten toiminnasta ja ongelmista useissa eri yhteyksissä. Ministeriön tukiyksikkö katsoo, että TE-keskusten tarkastusten vaihtelu TE-keskuksittain ja tarkastajakohtaisesti sekä sisäinen laadunvalvontatehtävä tulee asiallisesti erottaa maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) 10 §:n mukaisesta viljelijän oikeudesta hakea tukipäätökseen muutosta.

Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosaston mukaan monimutkaiseen tukijärjestelmään liittyy jossain määrin oikeusturvaan liittyviä ongelmia, koska massapäätöksistä on vaikea havaita tukihakemusten tallentamiseen liittyviä virheitä, ja oikean tukimäärän varmistaminen nykyisten päätöstulosteiden perusteella on vaikeaa.

Maataloustuottajain keskusliiton ja MTK-liittojen mukaan viljelijöiden oikeusturva täyttyy muutoksenhaun käsittelyelimen neutraalisuuskriteerin osalta vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen tekee tukipäätöksen ja määrää mahdolliset sanktiot TE-keskuksen valvontapäätöksen mukaan. Sanktioihin viljelijä voi hakea muutosta valvontapäätöksen tehneeltä TE-keskukselta. Jos TE-keskus hylkää viljelijän esittämän muutoksen, TE-keskuksen päätökseen voi hakea muutosta maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta, jonka kolmesta jäsenestä kaksi on maa- ja metsätalousministeriön virkamiehiä.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan viranomaisen päätös on ristiriitainen, jos kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen hyväksyy viljelijän tekemän virheen ilmeiseksi tahattomaksi virheeksi tai ylivormaiseksi esteeksi, mutta TE-

keskuksen tarkastaja ei valvontatilanteessa hyväksy tulkintaa. Maaseutuelinkeinoviranomainen saattaa joutua korvausvastuuseen mahdollisista valituspäätöksessä päätetyistä valituskuluista, vaikka virhe olisi TE-keskuksen tekemä.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan viranomaisen päätös on ristiriitainen myös silloin, kun samaa asiaa koskevat tukiehdot täyttyvät yhdessä TE-keskuksen tarkastuksessa, mutta eivät seuraavassa, kun tarkastuksen tekee eri tarkastaja. MTK ja MTK-liitot katsovat, että viljelijöiltä puuttuu näissä tilanteissa luottamuksen suoja, koska asiaa koskevia säännöksiä ja hallinnon ohjeita ei ole.

Maataloustuottajain keskusliiton ja MTK-liittojen mukaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen, TE-keskuksen maaseutuosaston, ympäristöviranomaisen ja Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tulkinnat voivat olla samasta asiasta erilaisia. Viljelijöiden oikeusturvan kannalta olisi erittäin tärkeää, että viranomaisten päätökset olisivat yhdenmukaisia. MTK:n mukaan Maatalousyrittäjien Eläkelaitoksen (MELA) päätökset ovat joskus ristiriidassa tukiehtojen kanssa siltä osin, että viljelijä ei voi noudattaa yhtä aikaa tukiehtoja ja MELAn päätöksiä.

MTK:n mukaan ilmeisen virheen ja ympäristötuen vesistömääritelmän tulkinta vaihtelevat suuresti TE-keskuksissa. Kaikki TE-keskukset eivät myöskään noudata valvonta-asetuksen sääntöjä pöytäkirjoista. Näistä syistä viljelijän kohtelu valvontatilanteessa ja oikeusturva vaihtelevat TE-keskuksittain. MTK:n mukaan olisi erittäin tärkeää, että viljelijän asema valvontatilanteessa on riippumaton TE-keskusalueesta.

MTK:n ja MTK-liittojen mukaan viljelijöiden ongelmana ovat valituskelpoisten päätösten viipyminen kohtuuttoman kauan. Tila on valvonnassa esim. heinäkuun alussa ja se sanktioidaan. Viljelijä ei voi valittaa ennen, kuin hän saa tukipäätöksen, joka tulee vasta marras- tai joulukuussa. Viljelijöiden oikeusturvan parantamiseksi kohtuuttoman kauan kestäviin valituskelpoisten päätösten viivästyamiseen tulisi puuttua.

Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmä (Työryhmämuistio MMM 2004:1. Helsinki 2004) piti antamassaan muistiossa tärkeänä oikeusturvan kehittämistä tilatarkastuksissa. Viljelytapaan ja muihin niihin verrattaviin seikkoihin liittyvät viljelijän ja tarkastajan erilaiset näkemykset tulisi todeta puolueettomasti paikan päällä. Tätä teh-

tävää hoitamaan työryhmä esitti perustettavaksi TE-keskuskohtaisen katselmustoimikunnan, jossa jäsenenä voisivat olla maatalouden neuvontajärjestön edustaja, viljelijöiden etujärjestön edustaja ja maataloushallinnon edustaja. Viljelijän olisi pyydettävä toimikuntaa suorittamaan katselmus 7 päivän kuluessa tilavalvonnasta, ja katselmus olisi toimitettava 14 päivän kuluessa tilavalvonnasta.

Työryhmä totesi, että maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä tehtyjä muutoksenhakuja ei ole perusteltua käsitellä valituksina työvoima- ja elinkeinokeskuksissa ja katsoi, että olisi aiheellista turvata muutoksenhakuasioiden joutuisa käsittely työvoima- ja elinkeinokeskuksissa. Työryhmä ehdotti, että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksiin maaseutuelinkeinoasioissa haettaisiin muutosta oikaisuvaatimuksella TE-keskukselta. TE-keskuksen olisi tehtävä päätös oikaisuvaatimuksesta 60 päivän kuluessa vaatimuksen vireille tulosta. Oikaisuvaatimuksen käyttöönottamisella ei olisi vaikutuksia maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asemaan.

MTK-liittojen mukaan viljelijän oikeusturvan takaamiseksi tulisi tehdä tarkastajakohtaista sisäistä valvontaa ja seuranta sekä arvioida tarkastajien toimintaa (suoritetut valvonnat/määrätyt sanktiot/tehty valitukset) tarvittaessa ulkopuolista ja riippumatonta arvioijaa käyttäen. Asiakkailta tulisi olla mahdollisuus antaa palautteensa ulkopuoliselle taholle ja varmuus palautteen puolueettomasta käsittelystä. Palautejärjestelmän tulisi olla tarkastajakohtainen. Tarkastajakohtainen toiminnan vuosiarviointi tulisi suorittaa ennen seuraavan tarkastuskauden alkua. TE-keskuksille tulisi turvata lisäresursseja vaihtaa tarvittaessa tarkastajia tarkastustoimintaa arvioivan ulkopuolisen tahon suosituksen mukaisesti.

Muita ongelmia

TE-keskusten maaseutuosastojen mukaan Suomessa aiheuttaa ongelmia se, että EU:n tukijärjestelmän ehdot on tehty Keski-Euroopan oloihin ja siellä toteutettavia tukia varten. Ympäristötuen perusongelmana on se, että viljelijöiden tukitason säilyttämiseksi ympäristötuen taso on pitänyt saada riittävän korkealle. Ympäristötuen erityistukisopimuksissa on osin toisistaan poikkeavia tukiehtoja EU-säädöksiin, kansallisiin ehtoihin ja kansallisiin lisävaatimuksiin perustuen. Korkea tukitaso on edellyttänyt erilaisten

tukiehtojen lisäämistä, joiden perusteella ympäristötuelle vasta voidaan laskennallisia kustannuksia korvata. Jos ympäristötuen taso olisi jätetty alhaisemmaksi, olisi tuen ehtoja vähemmän. Kansallisten tukien ongelmana on eri tuotantosuuntien ja tuotantoalueiden ääretön tasapuolisuuden vaatimus, josta on ollut seurauksena erittäin monimutkainen tukiverkko.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan peltokasvien CAP-tuessa Suomessa on kiintiö, jonka täytyminen selviää vuosittain vasta loppukesällä, kun tuet on haettu. Jos CAP-tukiala ylittyy, leikataan tukea ylityksen verran. Nautakarjatilojen viljelijöillä on joka kevät ollut edessään valinta, hakeeko pellolle tukea CAP-tuen tai muun järjestelmän kautta. Tilan lopullinen tukimäärä on tiedossa, kun tiedetään, kuinka paljon CAP-tukiala on ylittynyt.

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten mukaan päätukihaun erityisen suuri ongelma on peltolohkojen pinta-alat. Alat muuttuvat jatkuvasti valvonnan, karttojen digitoinnin tai ministeriön toimeksiannosta peruslohkojen rajakorjauksia suorittavan urakoitsijan toimesta. Peltokarttajärjestelmään perustuva pinta-alanmittaus on periaatteena hyvä, mutta koska alkuperäinen lentokuvakarttamateriaali on heikkolaatuista, peltolohkojen rajat muuttuvat vuosittain. Viljelijän on vaikea ymmärtää, kuinka maastossa samana pysyvän lohkon pinta-ala on joka vuosi kartalla eri. Maaseutuelinkeinoviranomaisten mielestä peruslohkojen pinta-alat tulee saada vakiintumaan esim. käyttämällä pinta-alojen mittaamisessa Maanmittauslaitoksen ammattitaitoa.

MTK-liittojen mukaan monilla viljelijöillä on samoista lohkoista jo neljännet kartat, ja jokaisessa kartassa viralliset pinta-alat ovat muuttuneet muutaman aarin. Liitot pitävät ongelmana myös sitä, että pinta-alavalvonnoissa tarkastuksessa todetulle, tukihakemusta suuremmalle pinta-alalle ei makseta tukea, mutta jos tilanne on päinvastainen, tukea leikataan ja sanktioidaan.

Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän vaatimuksena on aakkosnumeerinen lohkojärjestelmä, jolla voidaan verrata viljelijöiden hakulomakkeissa ilmoittamien lohkojen pinta-aloja hallinnon rekisteritietoihin. Monissa jäsenmaissa tämä ristiin tarkistus toteutetaan ns. blokkijärjestelmän avulla, jossa hallinto on määrittänyt pysyviä rajoja, kuten teitä tai puroja. Hallinto käyttää blokkeja, joiden pinta-ala tiede-

tään. Viljelijät ilmoittavat tukihakemuksessaan, missä blokeissa heidän lohkonsa sijaitsevat. Jos jonkin blokin pinta-ala on pienempi kuin viljelijöiden siihen ilmoittamien lohkojen ala, tarkistaa hallinto asian. Järjestelmän etuna on, että blokit ovat pysyviä, eivätkä muutu vuodesta toiseen. Haittana on, että viljelijän on itse määritettävä lohkon pinta-ala.

Ministeriön mukaan viljelijät arvostelivat jäsenyyden ensimmäisinä vuosina hallintoa siitä, että hakemusten pinta-aloilta vaadittiin suurta tarkkuutta, mutta hallinto ei edeltä käsin kertonut, mikä pinta-ala on kelvollinen. Vastauksena tähän kritiikkiin ministeriö otti käyttöön v. 1998 nykyisen viljelijäkohtaisen peltolohkorekisterin. Jokaiselle viljelijälle toimitetaan ajan tasalla oleva kartta hänen tukihakemustietojensa mukaisista lohkoista. Järjestelmän heikkoutena ovat peltalojen jatkuvat muutokset. Rekisterin laadun parantamiseksi tehdyt korjaukset muuttavat viljelijöille lähetettävien karttojen pinta-aloja.

Ministeriön mukaan Suomessa on paljon pieniä pinta-alavirheitä vanhoihin EU-maihin verrattuna. Ministeriön mielestä tästä voidaan ehkä tehdä johtopäätös, että peltolohkorekisterin ansiosta pinta-alavirheiden aiheuttamat seuraamukset ovat vähäisiä, mutta järjestelmän raskaus aiheuttaa ärtymistä sekä hallinnossa että viljelijöissä.

Viljelijöiden tyytyväisyys tukien hakuun ja valvontaan

Maa- ja metsätalousministeriö selvitti vuosina 2000 ja 2002 viljelijöiden kokemuksia maataloustukien hausta ja tukien valvonnasta. Selvitykset julkaistiin keväällä 2003 (Maataloustukivalvonnan asiakastytyväisyyskysely 2002 sekä muutokset asiakastytyväisyydessä vuodesta 2000. Taloustutkimus Oy ja maa- ja metsätalousministeriö). Vuonna 2002 kyselyitä postitettiin 3 788 ja hyväksytysti täytettyjä lomakkeita palautui 2 264. Vastausprosentti oli 60.

Tukihakuun liittyvät arvosanat (4–10)

	4	5-6	7-8	9-10	Ei osaa sanoa tai ei vastaa
	%				
Hakuoppaan selkeys	8	37	45	6	5
Lomakkeiden selkeys	5	28	55	9	4
Lomakkeiden täyttöohjeiden selkeys	8	35	46	7	5
Esitetyt tietojen oikeellisuus	1	7	31	56	4
Mahdollisuus saada neuvontaa	4	13	42	36	3
Kunnan maatalouslaitteiden palvelut	2	6	28	62	2

Lähde: Maataloustukivalvonnan asiakastytyväisyyskysely 2002 sekä muutokset asiakastytyväisyydessä vuodesta 2000. Taloustutkimus Oy ja maa- ja metsätalousministeriö.

Mainitun julkaisun mukaan viljelijät olivat v. 2002 kaikkein tyytyväisimpiä kunnan maatalouslaitteiden palveluihin, esitetyt tietojen oikeellisuuteen ja mahdollisuuteen saada neuvontaa. Kaikkein tyytymättömmimpiä viljelijät olivat hakuoppaisiin, lomakkeisiin ja lomakkeiden täyttöohjeisiin. Maataloustukijärjestelmää piti vaikeana 68 % vastaajista v. 2000 ja 62 % v. 2002. Maataloustukien hakumenettelyä piti vaikeana 68 % v. 2000 ja 61 % v. 2002.

Kyselyn vastaajista 60 % ilmoitti v. 2002 ainakin joskus käyttäneensä joko yksityistä tukihakuavustajaa tai neuvontajärjestön neuvojaa. Tuottajajärjestön EU-avustajan palveluja ilmoitti käyttäneensä runsas viidennes vastaajista. Vastaajista 46 % ilmoitti tuntevansa maataloustukiin liittyvän valvontajärjestelmän melko tai erittäin huonosti. Molempina tutkimusvuosina 63 % vastaajista oli sitä mieltä, että tukivalvonnoista ei ole tietoa riittävästi saatavilla. Ammatilehdet olivat molempina tutkimusvuosina yleisin viljelijöiden tiedonlähde.

Vastanneista 78 % ilmoitti saaneensa tuet haetun suuruksina v. 2000 ja 68 % vastaavasti v. 2002. Valvonta alensi tukia 4 %:lla vastaajista merkittävästi tai erittäin merkittävästi ja 25 %:lla vastaajista vähän. Viljelijöistä, joilla oli havaittu puutteita tai virheellisyksiä, 44 % sai ohjeita virheiden välttämiseksi jatkossa. Ministeriön mukaan tukien leikkauksien lisääntymiseen vai-

kutti EU:n komission valvontaa koskeva asetus, joka tuli voimaan joulukuussa 2001 ja merkitsi valvonnan kiristymistä.

Komission aiempi asetus yhdenmukaisuudesta linto- ja valvontajärjestelmästä (nro 3887/92) korvattiin uudella asetuksella nro 2419/2001, jota sovellettiin 1.1.2002 alkaen. Muutoksista informoitiin eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä U 51/2001. Asetuksessa tarkennettiin kasvulohkojen määrittelyä, jolloin tilapäisesti tai pysyvästi viljelemättömien alojen vähentäminen pinta-alasta tarkentui. Asetuksessa muutettiin eläintukien valvontaseuraamusten kohdistamista siten, että sanktiot kohdistuvat kaikkiin viljelijän kyseisenä kalenterivuonna hakemiin eläinpalkkioihin. Valvonnassa myös niiden nautojen, joista ei ole haettu palkkioita, merkinnässä ja rekisteröinnissä todetuista puutteista aiheutuu seuraamuksia maksettavaan tukeen. Asetuksella tiukennettiin myös keskimääräistä suurempien virheiden sanktiointia.

Enemmistö kyselyyn osallistuneista viljelijöistä (81 %) piti tukivalvontaa v. 2002 tarpeellisenä väärinkäytösten välttämiseksi. Lähes puolet vastaajista koki viranomaisen saapumisen kotitalalle tungettelevana ja kiusallisena ja valvontatapahtuman jossakin muodossa henkisesti rasakana. Tukijärjestelmän näki liian yksityiskohtaisena ja maatalouden todellisuudesta etäännyneenä 87 % vastaajista. Viljelijöistä 81 % pelkäsi rikkovansa tukisäästönsä vahingossa.

Usean maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan tukiviidakko on viljelijöille liian monimutkainen tai he pitävät sitä pikkutarkkuudessaan järjestöinä. Viljelijät pitävät ohjeita liian laajoina, vaikeina ja ristiriitaisina. Tukiehtoja ja niihin jatkuvasti tulevia muutoksia kuvataan kapulakielisiksi. Kirjallisissa ohjeissa on paljon epäolennaisia ja sellaista, mikä koskettaa vain pientä osaa hakijoista. Tukiohjeiden ongelmaksi on koettu myös lomakkeisiin tehtävien merkintöjen vaikutus tukiin.

Pääosa maaseutuelinkeinoviranomaisista arvioi viljelijöiden olevan tyytyväisiä etenkin kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen toimintaan ja osa myös TE-keskuksen toimintaan. Kunnan viranomainen on lähellä viljelijää ja häneltä on helpompi kysyä neuvoa kuin esim. TE-keskuksesta tai maaseutukeskuksesta. Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista oli myös sitä mieltä, että viljelijät ovat tukien hakuun ja neuvontaan pääosin tyytyväisiä, tukien myöntämiseen ja

maksatukseen kohtuullisen tyytyväisiä ja asialkaspalveluun kohtalaisen tyytyväisiä.

MTK-liittojen mukaan viljelijöiden keskuudessa on esiintynyt ajoittain ja tapauskohtaisesti suurta tyytymättömyyttä tukien hakemiseen, maksatuksen viivästymiseen ja valvonnan toteuttamiseen. Tuottajayhdistysten kokouksissa ja liiton kokouksissa käydyissä keskusteluissa on tullut esille se, että viljelijät kokevat tukijärjestelmän tulevan päivä päivältä yhä monimutkaisemmaksi ja entistä vaativammaksi. Tukijärjestelmä aiheuttaa viljelijöissä pahaa oloa, stressiä, epävarmuutta, jaksamisongelmia ja pelkotiloja.

Tukiprosessin yksinkertaistaminen

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan pääosa tukihallinnon monimutkaisuudesta on seurausta erilaisten tukijärjestelmien yhteensovittamisen vaikeudesta. EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettaessa jäsenmaille on tarjottu mahdollisuuksia yksinkertaistaa tukijärjestelmiä. Jotkin jäsenmaat ovat ottamassa käyttöön tukimalleja, joissa useat aiemmat tukimuodot yhdistetään. Valtioneuvosto teki kesäkuussa 2004 päätöksen, jonka mukaan Suomessa otetaan käyttöön ns. yhdistelmämalli vuodesta 2006 alkaen. Uudistus tuo mukanaan huomattavan määrän uusia kriteereitä. Ministeriön tukiyksikön mukaan suunnitteluvaiheessa oleva EU:n maatalouspolitiikan uudistus ei tule Suomessa yksinkertaistamaan hallintoa, koska maatalouspoliittisesti on perusteltua tehdä valintoja, jotka monimutkaistavat tukijärjestelmää.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutu-osastojen mukaan tuen myöntämisen, maksatuksen ja tarkastuksen on oltava toisistaan riippumattomia toimintoja. EU-tukien hakemiseen on yksityiskohtaiset määräykset, joissa osaan tuista on kansallista liikkumavaraa. Tästä liikkumavarasta tekee esitykset ja päätökset maa- ja metsätalousministeriö. Maksatusta ja tukien hakemisesta käytettyä menettelyä ei voi tällä hetkellä juurikaan yksinkertaistaa. Harkinnanvaraisten tukien, kuten investointituen, yksinkertaistaminen ei välttämättä tuota kaikissa TE-keskuksissa samanlaisia tuloksia. Tukimuotojen runsauden vuoksi Suomeen ei TE-keskusten mukaan varmasti koskaan saada kovinkaan yksinkertaista tukijärjestelmää. Kaikki tuet vaativat EU:n hyväksynnän, joten yksinkertaistusritykset on vietävä EU:n kautta. Maaseutu-osastot arvioivat tukien valvonnan yksinkertaistamisen epärealistiseksi, koska ohjeistus ja nor-

misto muuttuvat vuosittain yhä tarkemmiksi ja yksityiskohtaisemmiksi. Tukijärjestelmän seuranta ja tarkastus ovat pääsääntöisesti monimutkaistaneet tukijärjestelmää. Uusia tukijärjestelmiä käyttöön otettaessa pitäisi huomioida järjestelmien monimutkaisuudesta hallinnolle ja viljelijöille aiheutuvat kustannukset.

Maa- ja metsätalousministeriöltä, TE-keskusten maaseutuosastoilta, MTK:lta ja MTK-liitoilta tiedusteltiin mahdollisia muiden EU-maiden esimerkkejä, joissa tukien myöntämistä, tukipäästösten tekoa ja maksatusta koskevat menettelytavat ovat yksinkertaisempia kuin Suomessa.

Ministeriön mukaan Suomen ratkaisu käyttäjä yli 400 kunnasta muodostuvaa verkostoa osana maksajavirastoa on melko ainutlaatuinen muihin EU-maihin verrattuna. Yleisempää on rajata työpisteiden määrä huomattavasti pienemmäksi. Ruotsissa työpisteinä ovat lääninhallitukset ja Tanskassa koko maata palveleva yhdestä pisteestä. Ministeriön mielestä pienempi työpisteiden määrä mahdollistaa huomattavasti tarkemman ohjeistuksen.

Etelä-Pohjanmaan, Hämeen ja Satakunnan TE-keskusten maaseutuosastojen käsitysten mukaan valtaosassa EU-maita tukijärjestelmä on hyvin yksinkertainen, koska niissä sovelletaan ainoastaan EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP-tukea). Suomessa joudutaan hyödyntämään saman tukitason saavuttamiseksi myös LFA-tukea, ympäristötukea ja kansallisia tukia, ja poikkeuksellisen laajassa käytössä oleva ympäristötukijärjestelmä on erittäin työläs valvoa. LFA- ja ympäristötukijärjestelmä on käytössä joissakin jäsenmaissa vain rajatuilla alueilla ja kansallinen tukijärjestelmä Ruotsissa ja Itävallassa.

Usean maaseutuelinkeinoviranomaisen mukaan maataloushallintoa ja tukiehtoja on lukuisia kertoja luvattu yksinkertaistaa, mutta lopputuloksena ollut aina entistä monimutkaisempi järjestelmä. Tukiohjeiden yksinkertaistamiseen olisi ilmeinen tarve, mutta aina, kun järjestelmät uudistuvat, ne poikkeuksetta monimutkaistuvat. Asian ratkaisu ei ole siinä, että paperityöt siirretään ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi, koska tukiehtojen noudattamisen edellytys on, että viljelijä tietää, mihin ehtoihin hän tukien osalta sitoutuu. Osa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisista arvioi tulevan tuki-uudistuksen tuovan lisää tuen ehtoja ja entisestään monimutkaistuneen tukijärjestelmän. Osa maaseutuelinkeinovi-

ranomaista näkee EU:n lainsäädännön tukien hakemisen ja käsittelyn yksinkertaistamisen esteenä. Osa taas katsoo, että tukien hakua on mahdollista yksinkertaistaa kansallista lainsäädäntöä muuttamalla.

Osa maaseutuelinkeinoviranomaisista katsoo, että tukimuotoja ja -ehtoja tai tukien hakemista tulisi yksinkertaistaa. Tukimuotoja tulisi yhdistää ja kaikkien tukimuotojen ehdot voitaisiin yhdentää. Tukien hakemisen yksinkertaistaminen johtaisi päätöksen tekemisen ja maksatuksen yksinkertaistumiseen. Tukien hakukertoja tulisi karsia, tai kaikki tuet tulisi hakea yhdellä kerralla ja ennakkohakemuksen jättöaika saada samaksi. Erityisesti eläinyksikköjen laskentakavaoja tulisi yksinkertaistaa, koska tällä hetkellä on käytössä neljä erilaista tulokseen johtavaa laskentakavaa maatalan eläinyksikköiden laskentaa varten.

Maataloustuottajain keskusliiton ja MTK-liittojen mukaan kansallisen tuen sääntöjä tulisi yksinkertaistaa entistä enemmän. Sen pitäisi olla mahdollista, koska EU-normisto ei niihin soveltu. Tukien hakemista ja valvontaa tulisi yksinkertaistaa huomattavasti nykyisestä. Järjestelmän tulisi taata viljelijälle kaikkien tilalle kuuluvien tukien saanti. MTK-Etelä-Pohjanmaa ry:n mukaan tukijärjestelmän parantamisen tulee lähteä EU-säädösten muuttamisesta.

Käynnissä oleva kehittämistyö

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 18.10.2001 työryhmän selvittämään hyvän hallintotavan toteutumista maataloushallinnossa, ja työryhmä julkaisi loppuraporttinsa 18.6.2002. Työryhmän saatua työnsä päätökseen perustettiin maataloustukien toimeenpanon yhteistyöryhmä ja maataloustukien toimeenpanon valmisteluryhmä, jotka jatkavat työtään. Ministeriö asetti työryhmän maaseutuelinkeinoiden tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) kokonaisuudesta varten. Viivästyskoron maksun mahdollisuus selvitetään kyseisessä työryhmässä. Ministeriön valtiontilintarkastajille antaman selvityksen perusteella sillä ei ole ollut v. 1999–2003 muuta hyvään hallintoon ja maataloustukiin liittyvää kehittämistyötä.

Saatuja lausuntoja

Maa- ja metsätalousministeriö

Ministeriön tukiyksikön mukaan EU-säännökset ovat luonteeltaan velvoittavia ja niiden soveltamisala on pääsääntöisesti hyvin rajattu, joten

kansallista liikkumavaraa ei ole. Yhteisövarallisuuden käyttöä maataloustukien osalta ja EU-säännösten täytäntöönpanoa valvotaan EU:n toimesta viime kädessä rahoituskorjauksin. Maa- ja metsätalousministeriö on jatkossakin sidottu noudattamaan tiukasti EU-säännöksiä.

Suomen EU-jäsenyys edellytti säädösten mukaisen maksajaviraston luomista. Maksajavirasto on hallintoyksikkö, jonka tehtävänä on EU:n rahoittamien tukien toimeenpano. Maksajaviraston on saatava rakenteelleen EU:n komission hyväksyntä ja sen toimintaa tarkastetaan EU:n maatalousosaston tarkastuksin. Maksajaviraston mahdollisuudet käyttää kansallisten säädösten mukaista hallintovaltaa on rajoitettu, koska suoraan EU:n asetuksilla säädettyjä asioita ei voi kansallisesti muuttaa.

Maa- ja metsätalousministeriö loi EU-lainsäädännön vaatimusten mukaisen keskitetyn tietojärjestelmän, jossa on mahdollista seurata koko maan tukihakemuksia. Järjestelmästä tuli Suomen oloissa laaja, koska samalla järjestelmällä on hallintoitu kaikkia viljelijöille maksettavia pinta-ala- ja kotieläintukia. Kunnat arvostelevat sängen usein järjestelmän toimintaa. Osa kritiikistä tuntuu ministeriön näkökulmasta perustellulta, koska järjestelmä on laajuutensa takia ollut vaikeasti hallittavissa, mutta osa siitä tuntuu saavan väärän osoitteen. Ministeriön mukaan tietoja voi tallentaa ja päätöksiä tehdä ainoastaan niissä rajoissa, jotka tietojärjestelmä asettaa.

Viljelijätukien EU:n asetuksiin perustuva hallinto- ja valvontajärjestelmä mullisti monet kansallisesti toimivaksi havaitut menettelytavat. Järjestelmä rakennettiin hyvin nopeasti ja suuressa aikapaineessa. Kuluneiden vuosien aikana järjestelmää on parannettu, mutta parantamista on hidastanut se, että järjestelmä ei voi olla suljettuna ja maatalouspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut useasti.

Ministeriön tukiyksikkö korostaa, että voimavarojen lisääminen valvontaan mahdollistaa maataloushallinnon toimeenpanon järjestelmän toimivuuden ja tukien ajantasaisen maksun. Viljelijöiden toimeentulon takia kaiken pitäisi sujua joustavasti ja helposti. Toisaalta tukisummien suuruus on peruste tukimaksujen oikeellisuuden varmistamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön tukiyksikkö katsoo, että ministeriöllä on asiantunteva henkilöstö ja parhaat asiantuntijat käytettävissään mm. oppaiden ja ohjeiden laadinnassa. Ministeriö kuulee laajasti oppaiden valmisteluvaiheessa

tuottajajärjestöjä, TE-keskuksia ja kuntia mahdollisten käytännön ongelmakohtien ratkaisemiseksi.

Hyvän hallinnon toteutuminen on keskeinen osa maataloushallintoa ja aihe on erittäin laaja ja monimuotoinen. Maa- ja metsätalousministeriön tukiyksikön mielestä aiheen laajuus saattaa vaikeuttaa yksittäisten kysymysten tarkkaa käsittelyä ja asioiden kuvaaminen saattaa jäädä eri osapuolien mielipiteiden kertomisen varaan.

Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundin (SLC) mukaan maatalouden erittäin monimutkaista tukijärjestelmää pitäisi yksinkertaistaa. SLC pitää tärkeänä, että viljelijät saavat kaiken tuen, johon he ovat oikeutettuja. Tukijärjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa sen, että näin ei aina ole asian laita.

SLC:n mukaan EU-jäsenyys toi mukanaan suomalaisille viljelijöille ja puutarhanviljelijöille ennalta arvaamattoman byrokratian, joka edellyttää lukuisten lomakkeiden täyttämistä.

Koska suomalaiset normisadot olivat viitevuosina alhaisia, tarvitsevat suomalaiset viljelijät useampia tukimuotoja kuin muut EU-maat saavuttaakseen riittävän tukitason. SLC:n mukaan tämä lisää tukijärjestelmän monimutkaisuutta. Tukijärjestelmä on viljelijöiden kannalta turhauttava, koska EU:n maatalouspolitiikassa tapahtuu usein jyrkkiä ja äkillisiä suunnanmuutoksia.

SLC:n mukaan viranomaisen tekemä tukijärjestelmän valvonnan ja kontrollin lähtökohdaksi on se, että kaikista maista tulee löytyä tietty virheprosenttitaso. Jollei riittävää määrää puutteita ja virheitä voida todeta, on kontrolli puutteellista. SLC:n mukaan suomalaiset viljelijät kokevat pelkän ajatuksen vilpistä loukkaavana.

Puutarhaviljelijöitä koskeva byrokratia on vähäisintä, sillä he saavat ainoastaan yhtä tukea eli kansallista pinta-alatukea, byrokratia on vähäisintä. Puutarhaviljelijät täyttävät lomakkeen 109 normaalisti helmikuun puolessa välissä, saavat ennakkomaksun huhtikuussa ja loppuerien lokakuussa. Järjestelmä on yksinkertainen ja helppo ymmärtää, ja TE-keskukset käsittelevät tuet nopeasti ja tehokkaasti. Tavallisin virhe hakemuslomakkeessa on se, että viljelijä on ilmoittanut kasvihuoneen pinta-alan liian pieneksi. Liian pienen pinta-alan ilmoittamisesta tukisummaa ei koroteta automaattisesti vastaa-

valla tavalla kuin liian suuren pinta-alan ilmoittamisessa, joka johtaa tukien vähenemiseen.

Avomaaviljelijät käyttävät samoja lomakkeita kuin perinteiset maanviljelijät. Jos vihanneksia viljellään varastoitavaksi, viljelijät täyttävät lomakkeen 228 kansallista varastointi-

tukea varten. Varastointituen käytössä ei ole ollut suurempia ongelmia.

SLC:n mukaan erityisesti pohjoisten alueiden avomaaviljelijöille nykyinen tukihakemuksen viimeinen jättöpäivä 15.6. lomakkeen 117 osalta on liian varhainen ja 15.7. olisi soveltuvampi jättöpäivä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajien mielestä maataloustukijärjestelmän lähtökohtana tulee olla Suomen maatalouden erityispiirteiden ja omien vahvuuksien edistäminen, kotimaisen maataloustuotannon kannattavuus ja riittävä omavaraisuus.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista maataloustukijärjestelmässä. Tukijärjestelmän yksinkertaistamista rajoittavat useat eri tekijät. Maataloustukijärjestelmän monimutkaisuudesta seuraa, että tällä hetkellä ei voida varmuudella osoittaa tekijöitä, jotka yksiselitteisesti johtaisivat tukijärjestelmän yksinkertaistamiseen. Kertomusosuuden perusteella on osoitettavissa eri tukimuotoihin liittyviä ongelmia, mutta ongelmia koskeva tieto on hallinnossa ristiriitaista eikä se ole riittävän luotettavaa. Tukijärjestelmän yksinkertaistamista vaikeuttaa myös se, että ei ole olemassa yksiselitteisen luotettavaa tietoa kansallisen päätöksenteon vaikutuksesta tukijärjestelmän monimutkaistumiseen.

Ministeriön tulee selvittää yhdessä TE-keskusten, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa tukijärjestelmän monimutkaistumiseen johtaneet, kansalliseen päätöksentekoon perustuneet syyt. Samalla tulee selvittää syyt virheellisten hakemusten määrän voimakkaaseen kuntakohtaiseen vaihteluun, hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) toiminnan puutteisiin ja esittää laskelma neuvontaan, tukien hakuun ja valvontoihin käytetyistä kustannuksista viime vuosina. Ministeriön tulee arvioida nykyisten peltolohkoperusteiden soveltuvuutta ja etsiä pinta-alojen mittaustapa, jossa tukiperusteissa käytettävät pinta-alatiedot eivät muutu mittaustavan seurauksena.

Tukijärjestelmään ja erityisesti valvontaan käytetyt voimavarat kasvoivat kaikilla hallinnon tasoilla huomattavasti v. 1999–2003. Viljelijän oikeusturvan ja tasapuolisen kohtelun kannalta asiantuntevien tarkastajien käyttö on perusteltua. Valtiontilintarkastajat katsovat, että viljelijöiden oikeusturvan ja

tasapuolisen kohtelun tulee perustua riittävän tehokkaasti toimivaan tukijärjestelmään. Tasapuolisuus on hyvän hallinnon periaatteena voinut osaltaan monimutkaistaa tukijärjestelmää, mutta tukijärjestelmän yksityiskohtaiset säädökset vaikeuttavat asiakasläheisen toimintatavan toteuttamista. Näistä syistä koko järjestelmää tulee yksinkertaistaa, jotta valvontaan käytettäviä voimavaroja ei tarvitse lisätä. Ministeriön tulee toimia nykyistä aktiivisemmin EU:ssa sellaisten tukiehtoihin liittyvien määrittelyjen muuttamiseksi Suomen osalta, jotka ovat Suomen olosuhteisiin soveltumattomia.

Maataloustukihakemuksissa ilmenneiden virheiden seuranta on ministeriössä puutteellista ja ministeriön ja muiden tahojen valtiontilintarkastajille antamat tiedot seurannasta ovat ristiriitaisia. Ministeriön tulee varmentaa jatkossa riittävä sisäinen tiedonkulku, hankkia riittävästi tietoa tukiohjeisiin liittyvistä puutteista ja virheistä, arvioida ohjeittensa selkeyttä sekä yksinkertaistaa tukiohjeitaan.

Ministeriö ei ole seurannut työvoima- ja elinkeinokeskuksiin tehtyjä valituksia vuoden 1995 jälkeen, minkä vuoksi sillä ei ole tietoa TE-keskusten tarkastusten laadun vaihtelusta TE-keskuksittain tai tarkastajakohtaisesti. Nämä sisäisen tarkastuksen puutteet tulee pikaisesti korjata. Samalla tulee selvittää kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten ja TE-keskusten välillä ilmenneiden tapausten määrä, joissa kunta katsoo perusteettomaksi valituksesta aiheutuvien oikeudenkäyntikulu- jen korvaamisen.

Valtiontilintarkastajien mielestä mahdollisuudet tukien valvonnan ja hallinnon keventämiseen tulee selvittää. Samoin tulee selvittää voidaanko luopua valvonnoista, jotka ylittävät EU:n asettamien valvontojen vähimmäismäärän.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota TE-keskusten maaseutusastojen asemaan maaseudun kehittäjinä. Ministeriön tulee yhdessä maaseutusastojen kanssa arvioida vaihtoehtoisia toimintamalleja ja mahdollisuutta eriyttää kehittämis- ja valvontatehtävät.

Terveysvaikutteiset elintarvikkeet

Seuraavassa pyritään kokoamaan tietoa ja arvioita terveysvaikutteisista elintarvikkeista ihmisten terveyden kannalta sekä terveysvaikutteisten elintarvikkeiden tuotannon, markkinoinnin ja kulutuksen järkevistä pelisäännöistä.

Tätä kertomusosuutta koskeva selvityspyyntö lähetettiin maa- ja metsätalousministeriön ohella kauppa- ja teollisuusministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Helsingin yliopiston Viikki Food Science -yhteisölle, Kuopion yliopiston soveltavan biotekniikan instituutille, Turun yliopiston elintarvikekehityksen tutkimusosastolle, Elintarvikevirastolle, Elintarvike-teollisuus liitto ry:lle, Kuluttajatutkimuskeskukselle, Maa- ja elintarviketeollisuuden tutkimuskeskukselle (MTT), Suomen Itsenäisyyden juhla-rahastolle (Sitra) ja Teknologian tutkimuskeskukselle (Tekes).

Terveysvaikutteisen elintarvikkeen määritelmä

Terveysvaikutteisella elintarvikkeella ei ole olemassa kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää. International Life Science Institute (ILSI) julkaisi v. 1999 EU-hankkeen tuloksena syntyneen työmääritelmän terveysvaikutteisille elintarvikkeille, ja MTT:n edustaja oli valmistelemassa ko. määritelmää. Terveysvaikutteista elintarviketta ei ole myöskään määritelty Euroopan yhteisöjen tai Suomen kansallisissa lainsäädännöissä.

Suomessa ja muissa Euroopan maissa käytetään terveysvaikutteisten elintarvikkeiden määritelmänä ILSI:n määritelmää, joka on esitetty Elintarvikeviraston julkaisemassa oppaassa (Terveysväitteiden valvontaopas. Valvontaopas-sarja 3/2002. Helsinki. Elintarvikevirasto). Määritelmän mukaan elintarvike on terveysvaikutteinen, jos sen on tavanomaisten ravitsemuksellisten ominaisuuksien lisäksi osoitettu vaikuttavan myönteisesti elimistön yhteen tai useampaan toimintoon tavalla, joka edistää terveyttä ja hyvinvointia ja/tai vähentää sairauden riskiä. Terveysvaikutteinen elintarvike on ruokaa, ei pilleri, kapseli tai puriste, ja sen vaikutuksen on oltava osoitettavissa tavanomaisessa määrässä käytettynä ruokavalion osana.

Terveysvaikutteinen elintarvike voi olla luonnollinen tai perinteisistä ainesosista koostettu elintarvike tai elintarvike, johon on lisätty tai poistettu jokin ainesosa tai komponentti teknologisin tai bioteknisin keinoin. Se voi olla myös elintarvike, jonka yhden tai useamman ai-

nesosan luonnetta tai hyväksikäytettävyyttä on muutettu, tai elintarvike, jossa on kyse joidenkin em. ominaisuuksien yhdistelmistä. Terveysvaikutteinen elintarvike voi olla tarkoitettu koko väestölle tai tietyllä väestön osalle.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan terveysvaikutteisia elintarvikkeita on pyritty määrittelemään eri tavoin. Yhteistä useimmille määritelmille on terveysvaikutteisuuden määrittely tavanomaisen ravitsemuksellisen vaikutuksen ylittävänä vaikutukseksi ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan ILSI:n määritelmän soveltaminen on yksittäisten elintarvikkeiden kohdalla ongelmallista. Määrittely ei ota kantaa siihen, mikä vaikutus on katsottava tavanomaisen ravitsemusvaikutuksen ylittävänä vaikutukseksi, eikä sen avulla voida luokitella elintarvikkeita yksiselitteisesti terveysvaikutteisiin ja tavanomaisiin.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan kysymys, voiko tavanomainen elintarvike olla terveysvaikutteinen, on kiistanalainen. Joidenkin näkemysten mukaan terveysvaikutteisuuden tulee koskea ainoastaan terveysvaikutteisiksi kehitettyjä tuotteita, joihin on lisätty terveysvaikutteista ainesosaa tai joista on poistettu terveydelle haitallista ainesosaa. Toisten näkemysten mukaan myös luontainen terveysvaikutteisuus on mahdollista.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan terveysvaikutteisen elintarvikkeen määritelmä on sinällään epäoleellinen asia. Elintarviketeollisuuden kannalta ratkaisevaa on, millaisia terveysväitteitä elintarvikkeisiin voidaan liittää ja millaista tutkimusnäyttöä edellytetään väitteen perusteeksi. Elintarviketeollisuus määrittelee terveysvaikutteisen elintarvikkeen tuotteeksi, jolla on tuotteen tavanomaiseen ravintosisältöön perustuvan vaikutuksen lisäksi muu käyttäjän terveydelle todistetusti myönteinen vaikutus. Vaikutus voi olla elintarvikkeessa luontaisesti siinä käytettyjen raaka-aineiden seurauksena tai siihen on voitu lisätä tai poistaa joku osa, mikä muutos aiheuttaa terveysvaikutuksen.

Lainsäädäntö ja sen lähiajan muutokset

Suomessa elintarvikelainsäädäntö jakautuu kolmen eri ministeriön vastuulle. Kauppa- ja teollisuusministeriön vastuulla on elintarvikkeita koskeva tuote-lainsäädäntö ja maa- ja metsätalousministeriön vastuulla eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniä, eläinlääkin-

nällinen rajatarkastus ja yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluvaa tuotelainsäädäntö. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala vastaa yleistä elintarvikehygieniää koskevasta lainsäädännöstä ja osana kansanterveystyötä yleisestä ravitsemuspolitiikasta.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan terveysvaikutteisia elintarvikkeita koskeva lainsäädäntö ja sen kehittäminen kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriölle, mutta elintarvikevalvonnan keskusviranomaisena toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluva Elintarvikevirasto. Elintarvikelainsäädännöstä vastaavat ministeriöt ohjaavat virastoa kukin toimialallaan.

Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä valmistelee parhaillaan esitystä uudeksi yhtenäiseksi elintarvikelaki. Lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2004. Laissa on tarkoitus yhdistää nykyiset kauppa- ja teollisuusministeriön vastuulla oleva elintarvikelaki, maa- ja metsätalousministeriön vastuulla oleva laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta sekä sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevan terveysdusuojelulain 8 luku. Lakiesitystä valmisteleavan työryhmän toimeksiannon mukaan ministeriöiden väliseen työnjakoon ei ole tarkoitus puuttua.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan uusi elintarvikelaki tulee muodostamaan perustan myös terveysvaikutteisia elintarvikkeita koskeville vaatimuksille ja terveysvaikutteisten elintarvikkeiden valvonnalle. Uuden lain tavoitteena on varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus sekä niiden hyvä terveydellinen, ravitsemuksellinen ja muu elintarvikemääräysten mukainen laatu sekä se, että elintarvikkeista annettava tieto on totuudenmukaista ja riittävää. Lain tavoitteena on suojata kuluttajaa elintarvikemääräysten vastaisen elintarvikkeiden aiheuttamilta terveysvaaroilta ja -haitoilta, taloudellisilta tappioilta, varmistaa elintarvikkeiden jäljitettävyyden ja turvata korkealaatuinen elintarvikevalvonta. Samalla lain tarkoituksena on parantaa elintarvikealan toimijoiden toimintaedellytyksiä. Lain puitteissa on tarkoitus toimeenpanna lain soveltamisalaa kuuluva Euroopan yhteisön lainsäädäntö.

Euroopan yhteisön pakkausmerkintädirektiivin 2000/13/EY artiklassa 2.1(b) kielletään elintarvikkeiden markkinoinnissa viittaamista sairauksia ehkäiseviin, hoitaviin tai parantaviin ominaisuuksiin. Säännös on Suomessa saatettu

voimaan elintarvikelain (361/1995) 6 §:llä. Lain 6 §:n mukaan ihmisen sairauksien ennalta ehkäisemiseen, hoitamiseen tai parantamiseen liittyvien ominaisuuksien esittäminen elintarvikkeesta tai sellaisiin tietoihin viittaaminen on kielletty, jollei toisin säädetä. Sairauden riskin vähentämiseen liittyvät väitteet ovat sallittuja, jos väitteiden yhteydessä annetaan tieto siitä, kenelle tuote on tarkoitettu.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan EU:ssa ei ole yhteistä toimintatapaa tai säädöstä elintarvikkeiden terveysvaikutteisuudesta ja terveysvaikutteisuutta koskevat käytännöt vaihtelevat huomattavasti jäsenmaasta toiseen. Epätydyttävään tilanteeseen haetaan selkeyttä uudesta yhteisösäädöksestä. Komissio antoi 16.7.2003 asetusehdotuksen (KOM(2003)424 lopullinen) elintarvikkeiden ravitsemus- ja terveysväitteistä. Asetusehdotuksen tavoitteena on kuluttajansuojelun korkean tason sekä sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistaminen.

Väitteet on asetusehdotuksessa jaettu ravitsemus- ja terveysväitteisiin. Ravitsemusväitteet liittyvät elintarvikkeen energiasisältöön tai elintarvikkeen sisältämiin ravinto- tai muihin aineisiin. Asetusehdotukseen sisältyy liiteluettelo sallituista ravitsemusväitteistä ja niiden edellytyksistä. Terveysväitteiden osalta ehdotuksessa esitetään, että jäsenmailta saatujen tietojen pohjalta laaditaan asetusehdotukseen liitettävä luettelo sallituista elintoimintoihin liittyvistä väitteistä ja niiden edellytyksistä. Sairauden ehkäisemiseen, hoitamiseen tai parantamiseen liittyvät väitteet ovat jatkossakin kiellettyjä elintarvikkeiden markkinoinnissa.

Asetusehdotuksessa tehdään ero sairauden ehkäisemisen ja sairauden riskin vähentämisen välillä. Sairauden riskin vähentämistä koskevat väitteet olisivat sallittuja asetusehdotuksessa mainituin edellytyksin. Tällaisten väitteiden esittäminen edellyttää yhteisötasolla myönnettyä lupaa. Eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 9/2001 vp), jossa käsiteltiin hallituksen esitystä elintarvikelain 6 ja 24 §:n muuttamisesta, mukaan käsitteet sairauksien ennaltaehkäiseminen ja sairauden riskin vähentäminen ovat lähellä toisiaan ja tulkinnanvaraisia. Väitteiden sallittavuuden arviointi saattaa aiheuttaa säännösten soveltajille vaikeuksia. Elintarvikeviraston mukaan sairauden ennaltaehkäisy ei voi olla missään tilanteessa riippumaton sairauden riskin alenemisesta. Sairauden riskin aleneminen

johonkin riskitekijään vaikuttamalla on välttämätön edellytys sairauden ehkäisylle.

Väitteen perusteena olevan tieteellisen näytön arvioisi tuote- ja tapauskohtaisesti Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA), joka ottaisi kantaa myös ehdotetun väitteen ymmärrettävyyteen. EFSA:n lausunnon perusteella komissio laatisi päätösehdotuksen, jota käsiteltäisiin sääntelykomiteamenettelyssä. EFSA:n ja komission toimille esitetään asetusehdotuksessa kolmen kuukauden määräaikaa. Väitteiden perustaksi vaadittavaa tieteellistä näyttöä on selvitetty EU:n ja ILSI:n PASSCLAIM-hankkeessa, jossa luodaan periaatteet terveysväittämien hyväksymiseksi sydän- ja verisuonisairauksista, luuston terveydestä, fyysisestä suorituskyvystä, syövän synnystä, diabetesriskistä, immunitetista ja henkisestä suorituskyvystä. Hankkeeseen osallistui useita suomalaisia tutkijoita ja teollisuuden edustajia. Helsingin yliopisto arvioi, että hankkeen tuloksia tultaneen käyttämään hyväksi viimeisteltäessä EU:n asetusta elintarvikkeiden ravitsemus- ja terveysväitteistä.

Valmistuessaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tulee kaikissa jäsenmaissa voimaan sellaisenaan eikä erillistä kansallista säädöstä tule annettavaksi. Säädösvalmistelu tapahtuu kansallisesti kauppa- ja teollisuusministeriön vastuulla elintarvikeneuvottelukunnan työryhmissä, joissa ovat edustettuna eri hallinnonalat ja muut sidosryhmät. Eduskuntaa informoitiin säädöshankkeesta 16.9.2003 päivätylä kirjjeellä (E 53/2003 vp). Finfood Suomen Ruokatieto ry:n mukaan EU:n asetus pääsee käsittelyyn aikaisintaan lokakuussa. Asetusehdotus on osoittautunut varsin kiistanalaiseksi, sillä komitea on saanut siihen yli 600 muutosehdotusta.

Helsingin yliopiston mukaan ehdotettu asetus sallisi terveysväittämien käytön vain tiukin ehdoin ja riippumattoman tieteellisen arvioinnin perusteella. Asetus tulee minimoimaan mahdollisuudet käyttää terveysväitteitä epätarkoituksenmukaisesti, koska terveysväitteille on haettava lupa EFSA:sta. Asetusluonnoksessa ei sallita painonhallintaan liittyviä terveysväittämiä. Tämän terveyden kannalta erittäin tärkeän alueen jättämistä sallittujen terveysväitteiden ulkopuolelle Helsingin yliopisto pitää valitettavana, koska ylipainolla on osoitettu olevan selvä yhteys mm. diabeteksen ja luukadon syntyyn.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan EU:ssa parhaillaan valmistelussa oleva asetus-

luonnos ei kaikilta osin vastaa teollisuuden tarpeita tai tavoitteita, mutta sen sisältö kehittyneen tarpeiden kannalta myönteiseen suuntaan. Elintarviketurvallisuuden valvontaohje on sinällään käytökelpoinen, eikä sen uudistaminen ennen EU:n asetuksen sisällön lopullista varmentumista ole tarpeen. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan Suomen elintarviketeollisuus ei ole valmistautunut hankkeessa esitettyjen tiukkojen kriteerien mukaisiin todentamistutkimuksiin.

MTT:n mukaan Japani lienee edelleen ainoa valtio, jolla on terveysvaikutteisia elintarvikkeita koskeva lainsäädäntö (FOSHU), johon kuuluu määritelmä, hyväksyntämenettely ja säädökset hyväksytyistä terveysväittämistä. Monissa EU:n jäsenmaissa ja Yhdysvalloissa on viime vuosina laadittu elintarviketeollisuuden ja viranomaisen yhteistyöllä kriteerejä terveysvaikutteisten elintarvikkeiden hyväksyntää ja sallittuja terveysväittämiä varten. Kriteerit ja hyväksytyt väittämät vaihtelevat maittain.

Tutkimus ja kehittäminen

Osa Tekesin Uudistuva elintarvike -teknologia-ohjelmasta (1997-2000) suunnattiin erityisesti terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kehittämiseen. Elintarviketeollisuusliitto ry:n aloitteesta käynnistetyn ohjelman tavoitteena oli synnyttää elintarvikeinnovaatioita, jotka edistävät sekä ihmisten hyvinvointia että suomalaista elintarviketeollisuutta. Ohjelman kehityshankkeissa haettiin tekijöitä, jotka osana päivittäistä ravintoa parantavat vatsan toimintaa, alentavat veren kolesterolitasoa tai alentavat riskiä sairastua syöpään.

Terveyttä edistäviä tekijöitä etsittiin mm. kaurasta, rukiista, soijapavuista, vehnäkuidusta, probioottisista bakteerikannoista, kasvisteroleista sekä marjoista, yrteistä ja kasviksista saatavista fenolisista yhdisteistä ja suolan ja rasvan vähentämisestä. Ohjelmassa oli mukana sekä suuria yrityksiä että pk-yrityksiä ammentamassa yliopistoissa syntyvää osaamista ja tutkimuslaitosten palveluja yrityksen oman tuotekehityksen hyödynnettäväksi. Tekes arvioi, että hankkeiden julkisiin osiin liittyneessä perustutkimusvaiheessa tekivät myös keskenään kilpailevat yritykset hedelmällistä yhteistyötä. Ohjelman kokonaisbudjetti oli 42 milj. €, josta Tekesin osuus n. 40 %.

Tekes käynnisti Elintarvikkeet ja terveys-ohjelman (2001—2004), joka tutkii elintarvikkeiden ja terveyden yhteyksiä hyödyntäen edelli-

sen ohjelman tuloksia. Elintarvikkeet ja terveys-ohjelma suunniteltiin Tekesin, Elintarviketeollisuusliitto ry:n ja Sitran johdolla. Suunnittelu-ryhmässä on ollut elintarviketeollisuuden, tutkimuslaitosten ja rahoittajien edustajia ja asiantuntijaryhmissä lääketieteen, elintarviketieteen ja teollisuuden edustajia. Ohjelmalla pyritään edistämään kuluttajalähtöistä tuotteistamista ja kansainvälistä kaupallistamista. Nelivuotisen ohjelman kokonaisbudjetiksi on suunniteltu n. 40 milj. €:a.

Tekes valitsi ohjelmaan 120 alustavasta ehdotuksesta 24 tutkimuslaitosten tai yliopistojen tutkimusprojektia v. 2000. Syksyllä 2002 tehtiin v. 2001–02 rahoitettujen tutkimushankkeiden väliarviointi yhdessä ohjelman johtoryhmän kanssa. Syksyn 2002 uuteen tutkimushankkeiden hakuun tuli 36 projektiehdotusta, joista uusia oli 12. Tekesin rahoitus 21 projektille oli n. 3,2 milj. € v. 2003.

Projekteilta odotetaan tutkimustuloksia, jotka tarjoavat teollisuudelle hyvän lähtökohdan kehittää kansainvälisille markkinoille uusia tieteellisesti tutkittuja, terveellisiä ja terveystä edistäviä elintarvikkeita. Projekteissa tutkitaan ruoansulatuskanavan hyvinvointia, kasvikomponentteja terveyden edistäjinä ja tuotteistusosaamista. Erotus- ja kapselointiteknologioita koskevista tutkimushankkeista päästiin kahden ensimmäisen vuoden aikana vaiheeseen, jossa ne soveltuivat yritysvetoisiksi tutkimus- ja tuotekehitysprojekteiksi.

Ohjelmassa on käynnistynyt 27 tutkimusprojektia 33 tutkimusyksikön ja 56 yrityksen voimin. Tutkimusprojektien kokonaisbudjetti on n. 18 milj. €, josta Tekesin osuus on 13,5 milj. €. Ohjelmassa on rahoitettu vuoden 2003 maaliskuuhun mennessä 23 yritysten tutkimus- ja tuotekehitysprojektia, joiden kokonaisbudjetti oli 8,3 milj. €, josta Tekesin osuus on n. 45 %.

Helsingin yliopiston mukaan Tekesin ohjelmat ovat merkinneet tieteellisen tutkimuksen edistymistä, tutkijoiden välisen sekä tutkijoiden ja teollisuuden edustajien välisen yhteistyön tiivistymistä ja uusien tuotteiden kehittämistä. Kansainvälisesti mitattuna Tekesin panostus tutkimukseen ja tuotekehitykseen on ollut poikkeuksellista. Vastaavia teknologiaohjelmia ei ole ollut käynnissä muissa Pohjoismaissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen Biotekniikka-yksikössä oli Future Foods -hanke (Tulvaisuuden elintarvikkeet v. 1997–2000), jonka

budjetti oli 6,7 milj. €. Suurimmat tutkimuskokonaisuudet koskivat maitohappobakteerien hyödyntämistä, entsyymitekniikkaa, kasvien bioaktiivisuutta ja kuluttajien asenteita. Kuluttaja-tutkimuksessa selvitettiin geenimuunneltujen ja terveysvaikutteisten elintarvikkeiden sekä uusien prosessitekniikoiden hyväksyttävyyttä ja terveysväittämiä.

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen Biotekniikassa käynnistyi v. 2001 ohjelma Tailored Technologies for Future Foods (v. 2001–2004), jonka budjetti on 15 milj. €. Ohjelmassa tehdään tutkimusta kuudella pääalalla: Elintarvikkeiden terveysvaikutukset, aistittava laatu ja kuluttajahyväksyntä, elintarvikkeiden rakenne, entsyymitekniikka, mikrobien elävyys ja siemen tehtaana.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan se on käynnistänyt Kuopion yliopiston kanssa suuren tutkimuskokonaisuuden viljojen ja viljatuotteiden terveysvaikutuksista. Tutkimuskokonaisuuteen kuuluu kuluttajatutkimus, kuluttajalähtöiseen tuotekehityksen menetelmien kehittäminen ja terveellisen ruuan valinnan merkitys.

Kuopion yliopiston soveltavan biotekniikan instituutti on osallistunut useisiin kansainvälisiin ja kansallisiin hankkeisiin, joissa on selvitetty erityisesti terveystä edistävien probioottien vaikutusmekanismeja. Näistä mainittakoon EU:n viidennen puiteohjelman hanke, jossa tutkitaan probioottien tehoa kroonisiin suolistosairauksiin. Instituutti on myös osallistunut Tekesin terveysvaikutteisia elintarvikkeita koskevaan tutkimusohjelmaan tiettyjen projektien yhteistyökumppanina. Instituutti on erityisesti keskittynyt tutkimaan probioottien leviämistä suolistoon ja niiden kiinnittymistä suoliston limakalvoille. Julkaisun Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kriteerit (Elintarviketeollisuusliitto. 23.10.2002) mukaan probiootit ovat eläviä mikro-organismeja, jotka esiintyessään suolistossa riittävän suurena määränä vaikuttavat edullisesti ihmisen terveyteen.

Maa- ja metsätalousministeriön käynnissä oleva Elintarvikeklusteriohjelma on rahoittanut ja rahoittaa edelleen tutkimushankkeita, joissa kehitetään terveystä edistäviä elintarvikkeita. MTT:n elintarvikkeiden tutkimuksessa on toteutettu vuodesta 1994 lähtien lukuisia tutkimus- ja tuotekehityshankkeita, joita on rahoitettu mm. tässä ohjelmasta.

Helsingin yliopiston mukaan Suomen Akatemian suunnitteilla Ravitsemus, terveys ja

elintarvikkeet -tutkimusohjelma, joka alkaa v. 2006.

Tutkimusta ja kehittämistä koskevat arviot

Tekesin mukaan elintarvikealan strategisena panostuskohteena ovat viime vuosina olleet terveellisyys ja terveysvaikutteisuus. Tällä alalla Suomi on kansainvälisesti tunnustetulla tasolla. Suomalaiset yritykset ovat onnistuneet kehittämään omia terveysvaikutteisia tuotteitaan kansainvälisille markkinoille, ja suomalaiset ovat menestyneet hyvin EU:n tutkimusohjelmissa. Suomalainen tutkimus ja yritykset ovat olleet esillä aihepiiriä koskevissa kansainvälisissä tapahtumissa. Elintarvikkeet ja terveys -ohjelma arvioidaan v. 2005 ohjelman päättyttyä, jolloin saadaan lisää tietoa tutkimuksen ja kehittämisen asemasta kansainvälisesti.

Kuopion yliopiston soveltavan biotekniikan instituutti arvioi suomalainen tutkimuksen kansainvälisesti erittäin korkeatasoiseksi. Suomessa tutkimuslaitokset ovat löytäneet luontevan työn ja näin on välttytty päällekkäisyyksiltä ja keskitytty enemmänkin yhteistoiminnan kautta saataviin vahvuustekijöihin kuin kovaan kansalliseen kilpailuun.

Helsingin yliopiston mukaan suomalainen osaaminen terveysvaikutteisten elintarvikkeiden alalla on kansainvälisesti korkealaatuista. Tästä ovat osoituksena kansainvälisten julkaisujen suuri määrä ja suomalaisten tutkimusryhmien ja teollisuusyritysten osallistumisaktiivisuus yhteiseurooppalaisiin tutkimushankkeisiin. Suomi on terveysvaikutusten tutkimuksen eturintamassa ja Suomessa on myös tuotteistusosaamista. Terveysvaikutteisina markkinoituja elintarvikkeita on kotimaan markkinoilla n. 90. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kehittäminen kannattavaksi kansainväliseksi liiketoiminnaksi vaatii kuitenkin yhteisiä toimenpiteitä.

MTT:n mukaan suomalaisella tutkimustyöllä ja sen pohjalta lähteneillä teknologiahankkeilla on ollut edelläkävijän asema funktionaalisten elintarvikkeiden kehittämisessä. Myös tutkimuksen laatu on ollut hyvin korkea kansainvälisesti arvioituna. Pitkäjänteisen tutkimuksen ja tuotekehityksen tuloksena Suomessa on tähän mennessä kehitetty muutamia terveyttä edistäviä elintarvikeinnovaatioita, jotka ovat päässeet kansainvälisille markkinoille. Tämä kehitys on ollut mahdollista julkisen rahoituksen sekä elintarvike- ja bioteollisuuden ja tutkimuslaitosten tiiviin yhteistyön tuloksena. Suomalaisessa tieto-

yhteiskunnassa funktionaalisten elintarvikkeiden kehittämisen ympärille syntynyt tieteellinen ja teknologinen osaaminen on kansainvälistä huipputasoa ja vahvistaa suomalaisen elintarvike- ja bioteollisuuden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla.

MTT:n mukaan funktionaaliset elintarvikkeet saattavat tarjota elinkeinomahdollisuuksia Suomessa tiettyjen raaka-aineiden, esim. pellavan ja ternimaidon alkutuottajille sekä yrityksille, jotka eristävät teollisesti tiettyjä biokomponentteja tai valmistavat lopputuotteita kuluttajille. Kaikkia näitä mahdollisuuksia ei ole vielä selvitetty kansallisella tasolla.

Sitran mukaan Suomessa on panostettu merkittävästi alan tutkimukseen, ja kansainvälisesti Suomi on tunnettu terveysvaikutteisten tuotteiden tutkimuksesta, innovaatioista ja josain määrin myös liiketoiminnan kehittämisestä. Alalla tarvitaan perustutkimuksen lisäksi käytännönläheistä tuotekehitystä, joka keskittyy tuotteistamiseen, reseptien kehittämiseen ja loppu-tuotteen formulointiin. Tämä osaaminen on luontevasti osa isoja kansainvälisiä yrityksiä, jotka tuovat terveysvaikutteisia tuotteita markkinoille. Suomalaiset pk-yritykset, jotka pyrkivät kansainvälisille markkinoille näillä tuoteideoilla, eivät pysty tätä osaamista rakentamaan. Osaamisen kehittämiseen olisi panostettava kansallisesti muodostamalla yrityksiä palveleva osaamiskeskus esim. Viikin yrityshautomon yhteyteen.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan sen johdolla valmisteltu Tekesin Elintarvikkeet ja terveys -ohjelma on mittavin Suomessa toteutettu elintarvikealan tutkimusohjelmahanke. Yritysten kiinnostus julkisiin projekteihin on ollut suurta, ja niissä on mukana yhteensä 44 yritystä. Liitto pitää todennäköisenä, että julkisten hankkeiden pohjalta syntyy seuraavina vuosina useita tuotteistamiseen tähtääviä yrityshankkeita. Suomi on saanut ohjelmien ja markkinoille jo saatettujen terveysvaikutteisten elintarvikkeiden seurauksena paljon kansainvälistä huomiota kaikissa aiheeseen liittyvissä tapahtumissa ja alan lehdissä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan Suomea pidetään yhtenä terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kärkeinä ja jopa tulevaisuuden "piilaaksena". Kuluttajien käyttäytymisen ja terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käytön tutkimukseen on rahoitusta ollut vähemmän kuin luonnontieteelliseen tutkimukseen tai tuotekehitykseen. Terveysvaikutteisten elintarvik-

keiden ja uuselinartarvikkeiden kuluttajalähtöinen tutkimus on tärkeä uusi ala sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Terveysvaikutusten todentaminen

MIT:n mukaan terveysvaikutusten todentamisperusteina on monissa maissa käytäntö, että todentaminen täytyy tapahtua kahdessa tai kolmessa toisistaan riippumattomassa ja hyvin kontrolloidussa kliinisessä tutkimuksessa, jossa ihmiset nauttivat elintarviketta, johon terveysvälttämä halutaan liittää. Myös vaikuttavan ainesosan ja sen vaikutusmekanismin täytyy olla tunnettuja. Terveysvaikutteisilta elintarvikkeilta vaadittava näyttö on siten lähellä lääkevalmistelle asetettuja kriteerejä.

Helsingin yliopiston mukaan terveysvaikutusten todentamisen perusteena oleva näyttö ja sen riittävyys arvioidaan tapauskohtaisesti. MIT:n mukaan terveysväitteitä saatetaan käyttää väärin tapauksissa, joissa terveysvaikutuksia ei ole riittävästi todennettu tieteellisissä tutkimuksissa. Ennakkovalvonta on siten tarkoituksenmukaista ja lisää kuluttajien luottamusta tuotteisiin.

Elintarvikeviraston mukaan terveysväitteille ei ole Suomessa ennakkohyväksymisjärjestelmää. Elintarvikelain 8 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla on oltava riittävät ja oikeat tiedot elintarvikkeesta. Elinkeinonharjoittajan on huolehdittava, että elintarvikkeesta annattavat tiedot ja pakkausmerkinnät ovat säädösten mukaiset. Elintarvikkeesta annattavista tiedoista tulee ilmetä, mihin tuotteelle esitetty terveysvaikutisuus perustuu, ja elinkeinonharjoittajan tulee pystyä näyttämään toteen elintarvikkeesta esittämänsä väite. Riittävän näytön yleisiä kriteerejä on käsitelty viraston julkaisemassa Terveysväitteiden valvontaoppaassa. Oppaan tarkoitus on selvittää elintarvikelain 6 §:n tulkintaa erityisesti elintoimintoihin ja sairauden riskin vähentämiseen liittyvien väitteiden osalta. Oppaassa käsitellään mm. sitä, millä edellytyksillä terveysväitteitä voidaan markkinoinnissa käyttää. Opas koskee kaikkea terveysväitteiden käyttöä ja siten terveysvaikutteisten elintarvikkeiden lisäksi muitakin elintarvikkeita.

Elintarvikevirasto valvoo yhdessä kunnallisten viranomaisten kanssa elintarvikelainsäädännön noudattamista. Valvontaoppaan julkaisemisen jälkeen terveysväitteiden valvontaa on tehostettu. Vuoden 2003 aikana Elintarvikevirasto antoi muille valvontaviranomaisille koulutusta

terveysväitteiden valvonnasta ja perusti asiantuntijaverkoston arvioimaan terveysväitteiden taustalla olevaa tutkimusnäyttöä. Asiantuntijaverkostoon kuuluu alan keskeisiä asiantuntijoita tutkimuslaitoksista ja muista yhteisöistä. Arvioinnin painopiste on tavanomaisissa elintarvikkeissa, joita markkinoidaan terveysvaikutteisina.

Elintarvikevirasto on puuttunut lainvastaiseen markkinointiin. Se antoi v. 2003 seitsemälle yritykselle yhtätoista tuotetta koskevan markkinointikiellon harhaanjohtavasta ja lääkkeellisestä markkinoinnista sekä huomautuksia ja opastusta liittyen lähes 50 muun tuotteen markkinointiin. Vuonna 2004 Elintarvikevirasto toteuttaa yhteistyössä kuntien ja lääninhallitusten kanssa valvontaprojektin, joka kohdistuu kuntosaleihin ja leipomoihin ja jossa kiinnitetään erityistä huomiota elintarvikkeista esitettäviin väitteisiin. Kiellettyjä terveysväitteitä valvotaan tehostetusti normaalien valvontakäyntien yhteydessä myös muissa valvontakohteissa.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n lähtökohtana on, että tutkimusten pitää olla riittäviä estämään kuluttajan harhaanjohtamisen. Liitto korostaa, että terveysvaikutteiset elintarvikkeet eivät ole lääkkeitä eikä niitä markkinoida lääkkeinä, ja tästä syystä tutkimusvaatimusten täytyy olla lääkkeitä kevyemmät. Elintarvikkeita ei voida koskaan myydä lääkkeiden katteilla, eivätkä ne kannaa lääkkeiden tyyppisten tuotteiden tutkimuskustannuksia.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan olisi erittäin tärkeää määritellä kansallisesti todentamisperusteet, koska EU:n asetus ei tule niitä määrittelemään, ja yrittää saada niille EU:n elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) hyväksyntä. Liitto katsoo, että mikäli EU:ssa myöhemmin käyttöön otettavat perusteet syntyvät lääketeollisuuden lähtökohdista ja ehdoilla, on vaarana, että Suomessa käytetty mittava tutkimuspanos menee ainakin osittain hukkaan.

Terveysvaikutukset, vaikutus kansanterveyteen ja kansanterveyden kustannuksiin

MIT:n mukaan lukuisissa ihmisillä ja koe-eläimillä tehdyissä kliinisissä tutkimuksissa on todettu, että tietyt, kemiallisesti karakterisoidut biomolekyylit tai mikrobiologisesti tunnistetut mikrobit voivat elintarvikkeiden luonnollisina tai lisättyinä ainesosina tuottaa elimistössä vaikutuksia, jotka vähentävät erityisesti kroonisten sairauksien riskiä alentamalla tunnettujen riskitekijöiden tasoa, kuten veren korkeaa kolesterolo-

lia tai kohonnutta verenpainetta. Lisäksi tunnetut spesifiset biomolekyylit tai mikrobit voivat elimistössä ruoan mukana nautittuna vähentää tiettyjen syöpätyyppien, diabeteksen ja osteoporoosin riskiä sekä vahvistaa immuniteettia allergioita tai infektoita vastaan. Funktionaalisilla elintarvikkeilla voidaan todennäköisesti vähentää myös ns. metaboliseen oireyhtymään liittyviä riskitekijöitä. Tulevaisuuden haasteita ovat funktionaalisten elintarvikkeiden kehittäminen painonhallintaan ja ikääntymisen oireisiin.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan terveysvaikutteiset elintarvikkeet voivat tutkimuksiin perustuen vähentää sairastumisen riskiä. Täyskylitolipurukumit ja -pastillit vähentävät kariesriskiä, kasvistanoliesteriä (Benecol) sisältävät tuotteet alentavat kolesterolia ja vähentävät sydän- ja verisuonitautien riskiä ja Gefilus-tuotteet ylläpitävät ruoansulatuskanavan hyvää mikrobikantaa ja vähentävät eräiden ripulien riskiä. Vaikutusten osoittaminen fyysisen suorituskyvyn parantamiseen, painonhallintaan samoin kuin monien hitaasti kehittyvien ja monista tekijöistä (mm. perimästä) riippuvien tautien, kuten syövän tai diabeteksen riskiin on vaikeaa ja vaatii vuosikausien työn. Moniin tällaisiin vaikutuksiin liittyviä ja jo tähänastisilta tuloksiltaan mielenkiintoisia tutkimusprojekteja on käynnissä. Saadaanko vaikutuksesta riittävä näyttö, on vielä epävarmaa.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan terveysvaikutteisia elintarvikkeita ei yleensä voi käyttää epätarkoituksenmukaisesti, jos noudattaa monipuolista ja muutenkin ravitsemussuositusten mukaista ruokavaliota. Liitto uskoo, että terveysvaikutteisilla elintarvikkeilla on jo ollut huomattava vaikutus sekä kansanterveyteen että terveydenhuollon kustannuksiin ja vaikutukset tulevat kasvamaan lähivuosina.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan terveysvaikutteiset elintarvikkeet ovat varsin pieni tekijä kansanterveyden kannalta. Tavallisten, kaikkien väestöryhmien käyttämien elintarvikkeiden ravitsemuksellinen ja terveyttä edistävä ja ylläpitävä laatu on kansanterveyden kannalta ratkaiseva. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käytön muutosten ja ravitsemussuositusten merkitystä kansanterveyteen ja sen kustannuksiin on lähes mahdotonta suoraan arvioida.

Tutkimuksen (Ottelin: Ravitsemushoidon kustannusvaikuttavuus – taloudellinen arviointi kansansairauksien ehkäisyssä ja/tai hoidossa. Teknologia katsaus 153/2004. Tekes) mukaan

ravitsemukseen liittyvät terveydelliset ongelmat kuten lihavuus, tyypin 2 diabetes sekä sydän- ja verisuonitaudit lisääntyvät jatkuvasti ja aiheuttavat suuria kustannuksia sekä kansantaloudellisia menetyksiä. Sairauksien yleistymisen syyt ovat monet, mutta ravinnolla on niihin kiistaton yhteys ja ravitsemuksen merkitys sairauksien ehkäisyssä keskeinen. Useita sairauksia voitaisiin hoitaa ja sairauksien riskitekijöitä alentaa kalliiden lääkehoitojen sijaan tehokkaasti ravitsemushoidolla.

Ottelinin tutkimuksen mukaan Suomessa ei ole tehty ravitsemus- ja elintarviketutkimusten yhteydessä taloudellista arviointia. Terveydenhuollon voimavarojen ollessa rajalliset tarvittaisiin näyttöä ravitsemus- ja elämäntapamuutosten kustannusvaikuttavuudesta. Taloudellinen arviointi ja kustannusvaikuttavuuden osoittaminen hyödyttäisivät myös elintarviketeollisuutta ja kannustaisivat kehittämään terveellisempiä tuotteita. Mikäli oikeiden elintarvikkeiden avulla saavutetut kustannussäästöt ovat aiheuttaneita kustannuksia suuremmat, on terveysvaikutteisiin elintarvikkeisiin panostaminen kannattavaa kansantaloudellisesti ja yksilötasolla.

Ottelinin tutkimuksen mukaan taloudellisen arvioinnin avulla on mahdollista osoittaa, etteivät terveelliset ruokavalinnat ole nykyisiä kulutustottumuksia kalliimpia, ja nostaa ravitsemushoidon arvostusta, kun voidaan osoittaa sen olevan tietyissä sairauksissa lääkehoitoa edullisempi hoitomuoto. Onnistunut esimerkki elämäntapainterventiosta on suomalainen diabeteksen ehkäisy tutkimus (Diabetes Prevention Study), jossa riskiryhmiin kuuluvilla diabetesriskiä voitiin alentaa lähes 60 % ruokavaliota muuttamalla.

Helsingin yliopiston mukaan terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käytön vaikutuksista kansanterveyteen on tehty arvioita muissa maissa. Esimerkiksi veren kolesterolipitoisuuden 10 % laskun arvioidaan 40-vuotiailla vähentävän sydän- ja verisuonisairauksien riskiä jopa 50 % ja 60-vuotiailla 30 %. Kolesterolipitoisuuden 10–15 %:n lasku voidaan saavuttaa käyttämällä päivittäin 2 g kasvisterolia tai -stanolia sisältäviä elintarvikkeita.

Helsingin yliopiston mukaan ruokavaliosuosituksiin pohjautuvan ravitsemusvalistuksen ohella terveysvaikutteiset elintarvikkeet olisi nähtävä osana terveydenhuollon hoitosuosituksia. Jos terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käyttö sairauksien riskin ehkäisyssä olisi Kelan

korvauksen piirissä, niiden käyttö kohdentuisi entistä tarkemmin juuri riskiryhmiin ja sairauksien ennaltaehkäisy vähentäisi osaltaan sairauksien hoitokuluja. Vastaantulo terveysvaikutteisten elintarvikkeiden hinnassa, joka on yleensä 2–3-kertainen tavanomaiseen tuotteeseen verrattuna, saattaisi poistaa mahdollisia terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käytön esteitä.

Sitran mukaan terveysvaikutteisten elintarvikkeiden tutkimus- ja kehitystoimintaa tulisi ohjata kansanterveyden kannalta tärkeimmille vaikutusalueille (diabetes, sydän- ja verisuonitaudit, osteoporoosi). Ravitsemus on yksi tärkeimmistä elämäntapatekijöistä, jolla voidaan merkittävästi vaikuttaa kansanterveyteen. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kehittämisen, liiketoiminnan tukemisen ja tehokkaan viestinnän avulla voitaisiin kansallisesti ohjata kuluttajien ravitsemustottumuksia terveellisempään suuntaan ja näin vaikuttaa merkittävästi suurimpiin kustannustekijöihin kansanterveyden alalla. Esimerkiksi Pohjois-Karjala-projektin vaikutuksia ei voi vähätellä kansanterveyden kannalta.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan pysyvien terveysvaikutusten aikaansaaminen ja ylläpitäminen edellyttävät yleensä terveysvaikutteisten elintarvikkeiden pitkäaikaista käyttöä, mutta tällä hetkellä ei ole riittävästi tietoa tai tutkimusta tuotteiden pitkäaikaisen käytön seurauksista. Monet terveysvaikutteisista elintarvikkeista eivät välttämättä sovi kaikille samassa taloudessa eläville ihmisille, esim. lapsille. Suomalainen ravitsemuskasvatus on viimeisen vuosikymmenen aikana korostanut ruokavalion kokonaisuuden merkitystä. Terveysvaikutteiset elintarvikkeet saattavat olla ongelmallisia tämän valistuksen kannalta. Huolimatta siitä, että näihin tuotteisiin liitetyissä terveysväitteissä on korostettava myös kokonaisruokavalion merkitystä, kiinnittyy markkinoinnissa päähuomio lähinnä tuotteen täsmälliseen vaikutukseen, kuten veren kolesterolin alentamiseen.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan viime aikoina on esitetty, että terveysvaikutteiset elintarvikkeet olisivat ratkaisu kansanterveyden ja ravitsemuksen ongelmiin. Kuitenkaan tutkimusta terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käytön vaikutuksista väestön ja eri käyttäjäryhmien kokonaisravitsemukseen tai kulutusmenoihin ei ole juuri tehty. Terveysvaikutteisia elintarvikkeita näyttävät käyttävän muutenkin terveyssuuntautuneet. Tuotteet ovat kalliimpia kuin tavanomaiset elintarvikkeet, mikä saattaa

olla käytön este. Terveysvaikutteiset elintarvikkeet eivät välttämättä ole ratkaisu sosioekonomisiin terveyseroihin.

Tuotteiden kaupallistaminen, markkinointi ja markkinaosuusarviot

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan elintarvikkeiden markkinoille saattaminen ei edellytä ennakkotarkastusta tai hyväksyntää. Poikkeuksena ovat elintarvikkeissa käytettävät lisäaineet ja uudet EU:n markkinoille saatettavat uuselintarvikkeet. Uuselintarvikkeiden markkinointi edellyttää asetuksen 258/97/EY mukaisesta lupaa, jonka saamisen edellytyksenä on todennettu turvallisuus. Luvassa kirjataan elintarvikkeille myös erityiset pakkausmerkintävaatimukset, jotta kuluttaja osaisi käyttää kyseisiä elintarvikkeita oikein. Terveysvaikutteisuus ei tule säädöksen mukaisesti arvioitavaksi, vaikkakin tuotteilta edellytettävät pakkausmerkinnät saattavat viitata tällaisiin vaikutuksiin. Esimerkkinä mainittakoon veren kolesterolitasoon vaikuttava kasvisteroliaines margariinissa (päätos 2000/500/EY).

Elintarvikelain 6 §:n mukaan elintarvikkeen markkinoinnissa saa viitata sairauden riskin vähentämiseen, kun siitä on riittävä näyttö. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden markkinoille tuontia ja markkinointia säädellään mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista (EY 258/1997), lääkelaila (395/1987), kuluttajansuojalaila (38/1978) ja kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella erityisruokavaliovalmisteista (349/1989).

Elintarvikeviraston mukaan tuotteen nimitäminen terveysvaikutteiseksi on valmistajan tai markkinoijan oma valinta. Tuotteen valmistajan tai markkinoijan on huolehdittava siitä, ettei nimitystä käytetä elintarvikelain kannalta harhaanjohtavasti. Jos tuotetta pakkausmerkinnöissä tai muulla tavalla markkinoidaan terveysvaikutteisena, on kerrottava, mihin kyseisen tuotteen terveysvaikutteisuus perustuu.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan terveysvaikutteisille elintarvikkeille ei ole valmistakysyntää. Kysyntä saavutetaan yleensä vasta terveydenhoitohenkilöstön suosittelun ja yrityksen toteuttaman voimakkaan markkinoinnin tuloksena. Kun riittävä tietoisuus tuotteesta saavutetaan, kulutus kasvaa tuotteen hinnasta ja laadusta riippuen. Jotkut terveysvaikutteiset tuotteet ovat selviä markkinaohjainta tai tuotteen

osuus tuotemarkkinasta on huomattava. Esimerkiksi ksylitolipurukumin markkinaosuus on Suomessa yli 90 % ja erikoishapatteisen piimän yli 40 %. Liiton mukaan ruisleivän kulutuksen kääntyminen nousuun ja kaurapitoisen leivän suosio selittyy julkisuudessa runsaasti esillä olleisiin leipien terveysvaikutuksiin.

Sitrان mukaan terveysvaikutteisten elintarvikkeiden markkinat kasvavat länsimaissa 7–10 % ja peruselintarvikkeiden 1–2 % vuodessa. Vuonna 2002 markkinat olivat n. 50 mrd. Yhdysvaltain dollarin luokkaa, ja Yhdysvaltojen markkinat olivat tästä n. 40 %, Euroopan n. 30 %, Japanin 25 % ja muun maailman 5 %. Noin puolet näistä markkinoista on varsinaisia, terveysvaikutteisia tuotteita ja loput suorituskyvyn vaikuttavia tuotteita, lisäravinteita tai luontaisesti terveysvaikutteisia tuotteita. Alan asiantuntijat ennustavat, että vuoteen 2005 mennessä globaalit terveysvaikutteisten elintarvikkeiden markkinat ovat n. 83 mrd. USD. Yhdysvalloissa tämä sektori ohittaa lähivuosina jo lisäravinteina myytävien vitamiinien markkinat, ja kokonaisuutena terveysvaikutteisten elintarvikkeiden myynti on jo nyt Yhdysvalloissa 3,5 % koko elintarvike-myynnistä.

Helsingin yliopiston mukaan tavanomaisten elintarvikkeiden markkinaosuus kasvaa n. 2 % ja terveysvaikutteisten elintarvikkeiden 5–6 % vuodessa. Kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu, että terveysvaikutteiset elintarvikkeet eivät ole ohimenevä suuntaus, vaan suuri osa kuluttajista haluaa vaikuttaa terveyteen ravitsemuksen kautta. Terveellisten ja terveysvaikutteisten elintarvikkeiden markkinaosuuden arvioidaan kasvavan jopa 14 % vuodessa ja varsinaisesti terveysvaikutteisten elintarvikkeiden vastaavasti 6 %.

Salmisen tutkimuksen (Salminen: Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kansainvälinen kaupallistaminen. Teknologia katsaus 115/2001. Tekes) perusteella terveysvaikutteisen elintarvikkeen määritelmästä riippumatta terveysvaikutteisten elintarvikkeiden markkinan kasvu on arvioitu kansainvälisesti perinteisiin elintarvikkeisiin verraten 10–15-kertaiseksi.

Reutersin markkinatutkimuksen (Reuters: Funtional Markets 2002) mukaan 65 % alan yrityksistä uskoo sektorin voimakkaaseen kasvuun ja 75 % näistä yrityksistä aikoo tuoda markkinoille uusia tuotteita, joista lähes puolet tulee olemaan terveysvaikutteisia.

Kulutus ja kuluttajien asenteet

Elintarvikevirasto ja Helsingin yliopisto pitävät tärkeänä, että elintarvikkeiden ominaisuuksista esitettävät väittämät ovat tutkittuja ja yhteisesti hyväksyttyjä eivätkä johda kuluttajaa harhaan. Kuopion yliopiston soveltavan biotekniikan instituutin mukaan elintarvikkeen ja lääkkeen ero on pidettävä selkeänä. Kuluttajalle pitää tiedottaa selkeästi ja täsmällisin ilmaisin terveysvaikutuksista. Yhteisöasetuksen myötä kaikille terveysväitteille tulee yhteisötasoinen ennakko-hyväksymisjärjestelmä, joka vähentää harhaanjohtavan markkinoinnin riskiä ja selkiyttää terveysväitteiden valvontaa.

Helsingin yliopiston mukaan toteennäyttämättömiä terveysväittämiä ei tule esittää. Esimerkiksi fyysisen suorituskyvyn osalta ei ole olemassa sellaista todentamisperustetta, joka kansainvälisen tiedeyhteisön mielestä kiistatta voitaisiin hyväksyä tehon mittariksi. Perusteen olemassaolo on keskeistä, kun tavoitteena on välttää epämääräisiä väittämiä. MTT:n mukaan fyysistä suorituskykyä lisäävät tuotteet kuuluvat lähinnä ravintolisiin, eikä suorituskykyä lisäävien väitteiden tueksi ole aiemmin juuri vaadittu tieteellistä näyttöä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan kuluttajien näkökulmasta on ongelmallista, että terveysvaikutteista elintarviketta ei ole määritelty lainsäädännössä. Selvä määrittely ja terveysväitteiden esittämisen luvanvaraisuus selkiyttäisivät tilannetta kuluttajan kannalta.

Helsingin yliopiston mukaan kuluttajien ostopäätöksiä koskeneissa suomalaisissa tutkimuksissa on todettu, että yli 60 % kuluttajista pitää terveysvaikutteisia elintarvikkeita tarpeellisina. Terveysvaikutteisen elintarvikkeen käsite ei kuitenkaan ole kuluttajalle selvä ja kuluttajien asenteet vielä muokkautuvat. Terveysvaikutteisuus on vain yksi kuluttajien valintakriteereistä.

Aikakauslehtien Liiton tutkimuksessa (Ruoka ja ruokailutottumukset. Aikakauslehtien Liitto 2002) kysyttiin 400 kuluttajalta suhtautumista terveysvaikutteisiin elintarvikkeisiin. Tutkimuksen mukaan 65 % vastaajista suhtautui tuotteisiin erittäin tai melko myönteisesti. Kielteisesti suhtautuvia oli 4 % vastaajista. Joka neljäs ilmoitti ostavansa terveysvaikutteisia elintarvikkeita säännöllisesti tai melko säännöllisesti, noin joka toinen joskus ja noin joka neljäs ei lainkaan. Käyttö oli yleisintä yli 50-vuotiaiden joukossa.

Uralan ym. tutkimuksen (Urala ja Lähtenmäki: Miten kuluttaja havaitsee "terveellisuuden" tuoman lisäarvon elintarvikkeissa. Kirjallisuuskatsaus, 2001) mukaan mieskuluttajat ostavat terveysvaikutteisia tuotteita joko todettuun vajaan tai sen ehkäisemiseen, mutta naiskuluttajat ostavat yleisesti terveellisiä ja hyvinvointia lisääviä tuotteita. Terveysvaikutteisten tuotteiden toistuvaan ostamiseen vaikuttaa eniten tuotteen maku ja hinta, joka ei saisi olla kuin 15–20 %:a korkeampi kuin tavanomaisella tuotteella.

Nivan ym. tutkimuksen (Niva, Mäkelä & Piironen: Kotimaisia marjoja ja kasvistanoleja. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden hyväksyttävyyden Suomessa. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 9/2003. Helsinki) tavoitteena oli tarkastella terveysvaikutteisten elintarvikkeiden asemaa Suomessa eri kuluttajaryhmissä ja kuluttajien käsityksiä terveellisyydestä ja terveysvaikutteisuudesta. Tutkimuksen aineistona oli edustava otos (1 210) yli 15-vuotiaista suomalaisista. Tutkimuksen mukaan elintarvikkeiden hyväksyttävyyden jakautuu yksittäisten tuotteiden hyväksyttävyyteen ja kulttuuriseen hyväksyttävyyteen.

Tutkimuksen mukaan kuluttajien suhtautumiseen terveysvaikutteisiin elintarvikkeisiin vaikuttavat omat kokemukset terveysvaikutteisista elintarvikkeista, näkemykset laadusta ja turvallisuudesta ja käsitykset valvonnan ja säätelyn tarpeellisuudesta. Vastajat jakautuivat kolmeen kuluttajaryhmään: luottavaiset, epäilevät ja huolettomat. Luottavaiset ja huolettomat olivat myönteisiä terveysvaikutteisia elintarvikkeita kohtaan. Luottavaiset ja epäilijät korostivat valvonnan ja säätelyn merkitystä. Luottavaisissa oli muita ryhmiä enemmän 45–59-vuotiaita ja huolettomissa paljon nuoria ja vähän eläkeläisiä. 30–59-vuotiaiden suhtautuminen oli yhteydessä pyrkimykseen elää terveellisesti.

Nivan ym. tutkimuksen mukaan käytetyimpiä terveysvaikutteisia elintarvikkeita olivat hampaiden tai vatsan hyvinvointiin ja veren kolesterolin vaikuttavat tuotteet. Käyttäjiä yhdisti pyrkimys terveellisiin elämäntapoihin ja myönteinen suhtautuminen terveysvaikutteisiin elintarvikkeisiin. Käyttäjien enemmistö oli naisia, joskin kolesterolin vähentämiseen tarkoitettujen elintarvikkeiden käyttäjien enemmistö oli miehiä.

Tutkimuksen mukaan osa kuluttajista ymmärtää terveysvaikutteisuuksien asiantuntijan tavoin eli elintarviketeollisuuden kehittämänä

tuotteena. Osalle terveysvaikutteinen elintarvike on tuote, jossa on luontainen tai tuotekehityksen tuloksen syntynyt terveysvaikutus, ja heidän mielestään terveellisten ja terveysvaikutteisten tuotteiden erottelu ei ole mielekästä.

Kuluttajatutkimuskeskus katsoo kuluttajien näkökulmasta olevan perusteltua, että terveysvaikutteisten elintarvikkeiden määrittelyä, niihin liitettyjen terveysväitteiden valvontaa ja tieteellistä todentamista sekä käytön seurauksia pohditaan politiikan eri lohkoilla, koska esim. elinkeino- ja terveyspolitiikassa suositukset ja tavoitteet voivat olla erilaisia. On pohdittava kuluttajatutkimuksen kytkemistä muuhun alan tutkimukseen ja sen rahoitusta. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden tuotekehitys ja ruoantuotannon teknologisoituminen muuttavat kuluttajien suhdetta ruokaan sekä vaikuttavat käsityksiin ja tietoon terveellisistä ruokatottumuksista.

Terveysmerkintää koskevat arviot

Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden käytön motivaatioon liittyvässä tutkimuksessa on havaittu, että terveysväitteillä on tärkeä asema. Roininen ym. (Roininen, Arvola, Pihlanto-Leppälä, Ryhänen, Niva ja Lähtenmäki: Tuoteväittämähdistelmien hyväksyttävyyden ja kuluttajan motivaatio. VTT Bioteknikka 2001) tutkivat terveysväitteiden vaikutusta tuotteiden käyttöhalukkuuteen ja totesivat, että väitteen muotoilulla ja tarkkuudella on merkitystä. Tutkimuksen esimerkkituotteessa, mehujuomassa ollut maininta verenpainetta alentavasta vaikutuksesta lisäsi vastaajien (N = 343) käyttöhalukkuutta enemmän kuin yleinen maininta verenkiertoelimistön terveyden parantamisesta.

MTT:n mukaan Suomessa on toistaiseksi käytössä vain yksi todellinen elintarvikkeiden terveysmerkintä. Se on sydänmerkki, joka osoittaa, että elintarvike täyttää tietyt rasva- ja suolapitoisuuden kriteerit. Terveysvaikutteisuuksien kriteerit täyttäviä tuotteita on kehitetty ja tuotu markkinoille Suomessa useita, mm. ksylitolivalmisteet kariesin ehkäisyyn, Benecol-tuotteet kolesterolin hallintaan, Gefilus-tuotteet suoliston toimintojen tasapainotukseen ja Evolus-tuotteet verenpaineen hallintaan. MTT on osallistunut Evolus-tuotteisiin liittyvään perustutkimukseen.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan Suomessa ei ole käytössä yhtenäistä terveysmerkintää elintarvikkeille, vaan terveysvaikutteisten elintarvikkeiden vaikutuksesta kerrotaan tapaus-

kohtaisesti. Elintarviketeollisuusliiton piirissä on keskusteltu yhteisen merkin käyttöön otosta. Merkillä osoitettaisiin tuotteen olevan terveysvaikutteinen. Tosin merkki osoittaisi vain riittävästä tutkimusnäytöstä, ja itse vaikutus pitäisi aina kertoa joka tapauksessa erikseen.

Sitran mukaan vain Japanissa terveysvaikutteiset elintarvikkeet on määritelty lainsäädännössä (Food for Specified Health Use, FOSHU). Suomessa ja muissa EU-maissa asenne elintarvikkeista esitettäviin terveysväittämiin on jyrkästi rajoittava ja valvova, vaikka terveysvaikutteisten elintarvikkeiden ja niiden ainesosien tutkimiseen ja kehittämiseen panostetaan voimakkaasti. Sitran mukaan elintarvikelainsäädäntöä tulisi kehittää kansallisia panostuksia tukevaksi. Terveysväittämät tulee nähdä kansantaloudellisesti elintarviketeollisuuden toimintaedellytysten luojina ja osana kuluttajille annettavaa ravitsemusvalistusta terveydenhoitokulujen vähentämiseksi. Sitran mukaan Suomen viranomaisten tulisi nämä näkökohdat huomioiden ja uuselintarvikeasetuksen estämättä kehittää terveysväitteiden käytölle myönteistä kansallista lainsäädäntöä ja terveysväiteluetteloa sekä EU:ssa toimia kansallisia päätöksiä edistäten Ruotsin mallin mukaisesti ja yhteistyössä sen kanssa. Helsingin yliopisto puolestaan on sitä mieltä, että Suomen tuskin kannattaa seurata Ruotsin esimerkkiä yhteiseurooppalaisen järjestelmän ollessa kehitteillä.

Elintarviketeollisuusliitto ry:n mukaan Ruotsissa on otettu käyttöön teollisuuden kannalta erittäin raskas käytäntö, jonka lähtökohtana on tuotekohtainen osoittaminen ja jossa väitteen käytön perusteeksi ei riitä saman ainesosan käyttö toisessa tuotetyypissä. EU:n rahoittama PASSCLAIM-projekti ehdottanee myös varsin lähellä Ruotsin mallia olevaa käytäntöä.

Helsingin yliopiston mukaan elintarvikkeille, joille myönnetään lupa esittää terveysväittämiä, tulisi harkita terveysmerkintää. Kuluttajan näkökulmasta tämä helpottaisi terveysvaikutteisten tuotteiden tunnistamista ostotilanteessa ja lisäksi kuluttajan luottamusta tuotteeseen. Nykytilanteessa kuluttajan tulee olla melko valistunut, jotta hän perustellusti osaa valita terveysvaikutteisen elintarvikkeen (vaikutus toteen näytetty) ja esim. flavonoideilla tai omega-3-rasvahapoilla rikastetun elintarvikkeen (vaikutusta ei ole toteen näytetty) välillä. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden tunnistaminen erityisellä terveys-

merkinnällä saatettaisiin kokea tuotteiden valmistajan taholla lisäarvoksi.

Saatuja lausuntoja

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan terveysvaikutteisten elintarvikkeiden määritelmälle ei ole tarvetta lainsäädännössä eikä siihen ole tarkoitus pyrkiä kansallisella tai EU-tasolla. Terveysvaikutteisia ominaisuuksia on tavallisilla peruselintarvikkeilla kuten leivällä, kasviksilla ja maitotuotteilla tai tuotteilla, jotka kuuluvat johonkin lainsäädännöllä tarkemmin rajattuun luokkaan kuten erityisruokavaliomisteet tai ravinneliset. Ministeriön mukaan on tärkeää sopia kyseisten elintarvikkeiden markkinoinnin edellytyksistä ja terveysvaikutteisuuden kertomisesta kuluttajalle.

Ministeriön mukaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusluonnosta elintarvikkeiden ravitsemus- ja terveysväitteistä on työstyetty aktiivisesti neuvoston elintarviketyöryhmässä ja säädösluonnos on kehittymässä Suomenkin kannalta hyväksyttävään suuntaan. Näin ollen pelisäännöt siitä, kuinka elintarvikkeiden terveysvaikutuksista tiedotetaan kuluttajille koko EU:n alueella yhdenmukaisesti, ovat selkeytymässä. Tämä mahdollistaa sekä kotimaisten yritysten tuotekehityspanosten markkinoinnin rajojemme ulkopuolella että tutkimusosaamisemme viennin maailmalle. Huomionarvoista on lisäksi se, että maailmanlaajuisesti elintarvikestandardeja valmisteleva Codex Alimentarius on saanut työnsä terveysväitteiden osalta lähes valmiiksi.

Ministeriön mukaan Suomen terveysvaikutteisten elintarvikkeiden korkeaa tuotekehityksen ja tutkimuksen korkeaa tasoa Suomessa on syytä kannustaa edelleen. Ministeriö painottaa sitä, että sairauden ennaltaehkäisyä koskevia väitteitä tai viittauksia ei tule liittää elintarvikkeisiin. Viittaus sairauden riskitekijään vaikuttamiseen olisi kuitenkin hyväksyttävissä, mikäli sen tueksi voidaan esittää tieteellistä näyttöä.

Ministeriö suhtautuu varauksellisesti erilliseen terveysmerkkiin. Lähtökohtaisesti on todettu, ettei ole olemassa joko hyviä tai huonoja elintarvikkeita vaan tarkastelun kohteena ovat ennemminkin hyvät tai huonot ruokavaliot. Terveysmerkillä voidaan erheellisesti antaa kuluttajille käsitys päinvastaisesta. Terveysmerkijätös on huomioitu EU:n valmisteilla olevassa asetusehdotuksessa, jossa väittämän esittämi-

nen edellyttää hyväksyttävää tuoteselostetta elintarvikkeen ravintosisällöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kehittämiselle on

mahdollisuuksia, mutta arviot valmisteiden todellisista terveysvaikutuksista vaihtelevat. Säädöksillä voidaan selkiyttää nykyistä sekavaa tilannetta. Ministeriö korostaa valmisteiden riittävää valvontaa ja huolellista hyötyjen ja riskien arviointia.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajat korostavat ruokavalion ja elämäntapojen merkitystä terveydelle. Terveystien edistämisen perustana ovat kansallisen ravitsemussuosituksen tavoitteet: tasapainoinen ravintoaineiden saanti, ravinnon puhtaus, energian saannin ja kuluttamisen tasapaino, suolan ja kovien rasvojen vähentäminen, hiilihydraattien suhteellisen osuuden lisääminen ja alkoholin kulutuksen pitäminen kohtuullisena.

Suomalaisten merkittävin ongelma on lihavuus. Lihavuus on yleistynyt kaikissa ikäryhmissä sekä miehillä että naisilla. Lapset lihoavat jopa aikuisia nopeammin. Valtiontilintarkastajien mielestä tämä aiheuttaa tulevaisuudessa merkittävän terveysriskin. Lihavuuden yleistymisen myötä yhä useampi sairastuu kohonneeseen verenpaineeseen, tyypin 2 diabetekseen, sappikivitautiin ja tuki- ja liikuntaelinsairauksiin. Näillä sairauksilla on huomattavia kansanterveydellisiä vaikutuksia. Valtiontilintarkastajien mielestä näiden kansanterveydellisten ongelmien ratkaisun tulee perustua ensisijaisesti terveellisiin elämäntapoihin ja terveelliseen ruokavalioon. Terveysvaikutteisten elintarvikkeiden merkitys ja kustannusvaikuttavuus tulisi selvittää nykyistä perusteellisemmin näiden kansanterveydellisten

ongelmien ratkaisussa. Samalla tulisi selvittää riittävän luotettavalla tavalla sairauden riskin vähentämisen ja sairauden ennalta ehkäisemisen keskinäinen yhteys.

Valtiontilintarkastajat pitävät myönteisenä terveysvaikutteisten elintarvikkeiden tutkimuksen ja kehittämisen korkeaa kansainvälistä tasoa Suomessa. Suomen asemaa teknologian ja tutkimuksen kärjessä tulee pyrkiä hyödyntämään kotimaista tuotantoa lisäämällä, teknologiavientiä edistämällä ja pyrkimällä turvaamaan suomalaisten yritysten asema kansainvälisessä kilpailussa. Monitieteiseen tutkimus- ja kehittämistyöhön on panostettava riittävästi, jotta jatkossakin kyetään turvaamaan tuotekehittelyn uudet innovaatiot. Julkiseen rahoitukseen perustuvan tutkimuksen ja tutkimusyhteistyön tulee olla jatkossakin riittävän koordinoitua, jotta päällekkäisiltä tutkimushankkeilta vältytään ja tutkimuksen rahoitus on tarkoituksenmukais- ta.

Asiantuntija-arviot terveysvaikutteisten elintarvikkeiden terveysvaikutuksista vaihtelevat. Terveysvaikutuksia koskevassa lainsäädännössä ja valmisteilla olevassa Euroopan unionin asetusehdotuksessa käytetään käsitteitä, joiden erottaminen toisistaan on tulkinnanvaraista. Terveysväitteiden tulee olla yksiselitteisiä ja kuluttajien kannalta ymmärrettäviä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät liikenne- ja viestintäministeriöltä selvityksen Ilmailulaitoksen toiminnasta ja infrastruktuurihankkeiden rahoitusvaihtoehtoja.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin liikenne- ja viestintäministeriöön 31.3.2004. Käynnillä kuultiin liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtasen ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: liikenneväyläpolitiikkaa valmistelleen työryhmän työn tulokset, EU:n laajenemisen vaikutus tavaravirtoihin Pohjois-Euroopassa ja vaikutus Suomen kilpailukykyyn, joukkoliikenteen tukeminen, Ilmailulaitoksen tulostavoitteet vuodelle 2003 ja niiden saavuttaminen sekä ministeriön hallinnonalan tärkeimmät tapahtumat v. 2003.

Valvontakäynnit tehtiin myös Ilmailulaitokseen 3.3.2004, Merenkululaitokseen 11.3.2004 ja Varustamoliikelaitokseen 7.4.2004. Ilmailulaitoksessa kuultiin pääjohtaja Mikko Talvitietä ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: yleiskatsaus Ilmailulaitoksen toimintaan ja talouteen v. 2003, organisaation kehittämisen nykyvaihe, laitoksen toiminta ilmailun toimilupien myöntäjänä ja toiminnan valvojana, lentoturvallisuuden parantaminen v. 2003 ja lentoasemaverkostoon liittyvät merkittävät investoinnit. Merenkululaitoksessa kuultiin pääjohtaja Jukka Hirvelää ja laitoksen henkilöstöä seuraavista aiheista: yleiskatsaus Merenkululaitoksen toimintaan ja talouteen v. 2003, toimet merenkulun turvallisuuden lisäämiseksi, talvimerenkulun turvaaminen v. 2003–2004 sekä jäämaksuluokkien ja väylämaksujen vahvistaminen ja maksujen periminen. Varustamoliikelaitoksessa kuultiin toimitusjohtaja Markku Myllyä ja muuta henkilökuntaa seuraavista aiheista: Varustamoliikelaitoksen toiminnan käynnistyminen vuoden 2004 alusta, liikelaitoksen asiakkaat, palvelujen hinnoittelu ja vapaan kilpailun lisääntymisen merkitys liikelaitokselle, monitoimimurtajien käyttö muuhun kuin jäänmurtoon sekä Varustamoliikelaitoksen aluskalusto ja investointitarpeet.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta on kansliassa vastaan- nut tarkastusneuvos Kaj Laine. Kertomusosuu-

suutta hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 16.6.2004.

Infrastruktuurihankkeiden rahoittaminen

Valtion mahdollisuudet rahoittaa suuria infrastruktuurihankkeita ovat useiden vuosien tiuk- kojen budjettikehysten ja säästöhankeiden seurauksena entisestään kaventuneet, samalla kun hankkeiden määrät ja kokonaiskustannuk- set ovat kasvaneet. Perinteisellä vuosibudjettira- hoituksella tärkeätkin hankkeet ovat pitkittyneet epätaloudellisella tavalla tai siirtyneet suunnitte- lussa myöhempään vaiheeseen. Yhdeksi ratkai- suksi on nähty ns. vaihtoehtoisten rahoitus- mahdollisuuksien käyttöönotto. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonallalla on jo koke- muksiakin tällaisista rahoitusmalleista, ja minis- teriön toimesta asiaa on selvitetty laajasti. Liikenne- ja viestintäministeriön osuus koko valti- on reaalijoitusmenoista on n. 70 %. Tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista luoda edus- kuntaa varten katsaus infrastruktuurihankkeiden vaihtoehtoisista rahoitusmahdollisuuksista ja tuoda esiin kahden keskeisen ministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainmi- nisteriön, näkökulmat aiheesta.

Infrastruktuurihankkeiden rahoitustarve

Talouspoliittinen ministerivaliokunta asetti 27.5.2003 ministerityöryhmän laatimaan ehdo- tuksen liikenneinfrastruktuurin ylläpitämisen ja kehittämisen yleisistä linjauksista seuraavan kymmenen vuoden aikana sekä väylätoiminnan tarkemmista painotuksista hallituskauden aika- na. Työryhmän tuli ottaa kantaa väylätoiminnan ohjelmoinnin uudistukseen, perusväylä- pidon tasoon sekä seuraavien kymmenen vuoden in- vestointiohjelmaan. Investointiohjelman rahoit- tamisesta tuli myös tehdä ehdotus.

Työryhmä ei pitänyt väylienpidon nykyistä tasoa riittävänä. Sen johdosta hallituskaudella olisi varauduttava uusiin kehittämishankkeisiin ja niiden vaatimaan rahoitukseen. Myös liikenneväylien kunnossapidon resursseja olisi lisättä- vä. Kunnossapidon resurssit voitaisiin työryh- män mielestä turvata aloittamalla riittävä määrä ongelmakohtiin pureutuvia teemahankkeita.

Työryhmä mitoitti esityksensä hallituskauden investointiohjelmaksi niin, että liikenneverkon kehittämisen volyymi säilyisi aiempien hallituskausien tasolla.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyi ministerityöryhmän esitykseen, jonka mukaan liikenneverkon kehittämisen volyymi tulee säilyttää aiempien hallituskausien tasolla. Aiemmat hallitukset ovat aloittaneet n. 1 mrd. €:n arvosta isoja kehittämishankkeita. Työryhmä esitti aloitettavaksi v. 2005–07 n. 1,433 mrd. €:n arvosta isoja hankkeita (sisältää 335 milj. € jo edellisen hallituksen päättämälle Muurla–Lohja-hankkeelle). Lisäksi työryhmä esitti liikenneverkon kunnossapidon tehostamiseksi 340 milj. €:n arvosta ns. teemahankkeita, joihin käytetään perusväylänpidon määrärahoja. Vastaavasti vuosille 2008–13 työryhmä esitti isoja hankkeita 1 928 milj. €:n ja teemahankkeita 236 milj. €:n edestä. Ministeriön mielestä on olennaista, että investointeja toteutetaan pitkäjänteisesti ja tasaisesti. Kun esim. teiden hoito- ja ylläpitosuorituksia tehdään jo seitsemäksi vuodeksi sitovat kunnossapidon määrärahaveitot jo seuraavaa ja monesti myös sitä seuraavaa hallitusta.

Työryhmä esitti isoista kehittämisinvestoinneista yhdeksän toteutettavaksi suoralla budjetitirahoituksella ja viisi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvalla elinkaarimallilla. Elinkaarimallihankkeista ei aiheutuisi työryhmän mukaan valtiolle kustannuksia hallituskauden aikana.

Työryhmä esitti, että E18 Muurla–Lohja-moottoritie toteutettaisiin elinkaarimallilla ja että hanke otettaisiin vuoden 2004 ensimmäiseen lisätalousarvioon (tilausvaltuus n. 700 milj. €). E18 Muurla–Lohja-moottoritien lisäksi elinkaarimallipaketin esitettiin alustavasti neljää muuta tiehanketta (tilausvaltuus myös n. 700 milj. €). Elinkaarimallia voisi työryhmän mielestä soveltaa useammissakin hankkeissa, ja jos elinkaarimallin käyttö joissakin alustavasti valituissa hankkeissa osoittautuisi tarkemmissa tarkasteluissa ongelmalliseksi, ne voitaisiin työryhmän mielestä korvata muilla hankkeilla.

Työryhmän esittämien hankkeiden toteutukseen tarvitaan n. 550 milj. € (lisäksi n. 120 milj. € arvonnalisäveroon) valtion tai muuta rahoitustensa lisäksi, mitä liikenne- ja viestintäministeriön määräraha-kehityksissä vuosille 2004–07 on varattu. Valtion talousarvioon kohdistuvien menopaineiden pienentämiseksi työryhmä esitti, että osana kunkin hankkeen suunnittelua selvitetään

vielä mahdollisuudet käyttää uusia rahoitusmahdollisuuksia.

Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 13.2.2004, että moottoritie E18:n Muurlan ja Lohjan välinen osuus toteutetaan elinkaarimallilla. Ministerityöryhmä esitti alustavasti, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvalla elinkaarimallilla toteutettaisiin E18 Muurla–Lohja-hankkeen lisäksi seuraavat neljä hanketta:

- Hakamäentien parantaminen
- Valtatie 6 Lappeenranta–Imatra
- Valtatie 4 Lusi–Vaajakoski
- Kehä I Turunväylä–Vallikallio.

Työryhmä esitti myös kokeiltavaksi elinkaarimallin käyttöä Lahti–Luumäki-rataosan parantamisessa ja että hanketta valmistelemaan perustettavaksi asiantuntijatyöryhmää.

Valtiovarainministeriön mielestä suuret infrastruktuurihankkeet ovat koko liikenneverkolla kertaluonteisia toimenpiteitä, joita ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella samoilla vuotuisuusperusteilla kuin hoidon ja ylläpidon määräraha- tarpeita. Infrastruktuurihankkeiden volyymin arvioinnissa vuosittainen tarkastelu ei anna riittävää kokonaiskuvausta, vaan tarvitaan useamman vuoden vertailujaksoja.

Kun kolmen edellisen hallituskauden tietoihin liitetään valtioneuvoston 11.3.2004 tekemä päätös pääministeri Vanhasen hallituskauden aikana aloitettavista infrastruktuurihankkeista, hallituskausien uusien hankepäätösten volyyminsaadaan seuraava vertailutaulukko (ilman alvmenoja):

Hallituskausi	milj. €
Pääministeri Ahon hallitus	1 000
Pääministeri Lipposen I hallitus	970
Pääministeri Lipposen II hallitus	1 400
Pääministeri Vanhasen hallitus	1 007

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Edellä olevan vertailun mukaan suurten infrastruktuurihankkeiden hallituskausittainen taso olisi n. 1 mrd. €. Pääministeri Lipposen toisen hallituksen aikana aloitettiin kuitenkin hankkeita n. 40 % enemmän kuin muina hallituskausina. Tämä poikkeuksellisen korkea aloitustaso heijastuu myös pääministeri Vanhasen hallituksen määrärahatarpeisiin, koska tällä hallituskaudella joudutaan poikkeuksellisen paljon rahoittamaan edellisten hallitusten hankepäätöksiä. Tämä puolestaan rajoittaa pääministeri Vanhasen halli-

tuksen mahdollisuuksia rahoittaa uusia hankkeita.

Hankepäästösten pitkäaikaisia rahoitusvaikutuksia kuvaa se, että pääministeri Vanhasen hallituksen aloittaessa toimintansa sille oli periytynyt edellisiltä hallituksilta määräraahavelvoitteita 835 milj. €:n määrästä. Lisäksi edelliset hallitukset olivat jättäneet vielä tulevillekin hallituksille määräraahavelvoitetta 119 milj. €. Pääministeri Vanhasen hallituskauden alussa oli näin laskien jäänyt aiemmilta hallituksilta ”rahoitusperintöä” yhteensä 954 milj. € (ilman alv).

Pääministeri Vanhasen hallitus on ohjelman mukaisesti rajannut määräraahakehysten puitteissa tapahtuvan hallituskauden lisäyksen 1,12 mrd. €:oon. Tämä rajaa osaltaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahalisäykset, ja 11.3.2004 tehdyn päätöksen mukaisesti uusiin liikennehankkeisiin on hallituskaudelle osoitettu 30 milj. €. Samalla on rajattu myös tuleville hallituskausille siirtyvää rahoitusvastuuta seuraavasti: ”Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määräraahakehyksessä on uusille liikennehankkeille osoitettu vaalikaudelle 30 milj. €:n (sis. alv) määräraha ja uusista hankkeista seuraaville vaalikausille aiheutuvat määrärahatarpeet ovat yhteensä n. 1 200 milj. € (sis. alv).”

Nykyisen budjetointijärjestelmän kehittämismahdollisuudet

Nykymuotoinen liikennehankkeiden budjetointi perustuu siihen, että arviomäärärahmomentin päätösosassa jokaiselle aloitettavalle hankkeelle osoitetaan valtuus hankkeen kokonaisrahoituksesta. Valtuus mahdollistaa hankkeen kilpailutuksen kokonaisuutena ja sopimuksen tekemisen siten, että hankkeen toteuttamisen rahoitus maksetaan hankkeen etenemisen mukaan. Näin hankkeen toteuttajalle ja valtiolle ei suoranaisesti synny hankkeen toteuttamisesta mitään erityisiä rahoituskustannuksia ja hankkeen hinta muodostuu käytännössä lähinnä vain rakentamisen kustannuksista. Liikenne- ja viestintäministeriö on kuitenkin korostanut, että kun hankkeen toteuttamisen rahoitus maksetaan hankkeen etenemisen mukaan, valtion hankkeeseen sijoitama raha on tuottamatonta niin kauan, kuin hanke avataan liikenteelle ja se alkaa tuottaa yhteiskunnallista hyötyä.

Uudistamalla pelkästään nykymuotoista budjetointirahoitusta ei liikenne- ja viestintäministeriön mielestä pystytä rahoittamaan kaikkia uusia

infrastruktuurihankkeita. Pitkäjänteisellä investointipolitiikalla, jossa hallituskauden alussa laadittaisiin monivuotinen investointiohjelma ja päätettäisiin sen rahoituksesta, voitaisiin kuitenkin saada merkittäviä säästöjä aikaan. Tämä edellyttäisi nykyisen budjetikäytännön muuttamista siten, että investoinneista päätettäisiin eri tavoin kuin vuotuisista käyttömenoista.

Ministeriön mielestä nykyisessä käytännössä on ongelmana, että pitkävaikutteisia investointeja ja vuotuista kunnossapitoa (perusväylänpito) ei väylienpidon ohjelmoinnissa ja strategisessa ohjauksessa nykyisin ole selvästi eroteltu toisistaan, vaikka nämä edellyttävätkin erilaista lähestymistapaa.

Ongelmakohtina ministeriö mainitsee seuraavat:

- Kehittämishankkeista päätetään vuosi ja hanke kerrallaan. Näin lyhytjänteisesti ja pienissä osissa päätettynä liikenneverkon kehittämisen yhteiskunnalliset vaikutukset eivät hahmotu, eikä väylienpidon hyödyt ja haitat tasapainoisesti jakava, kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen väyläpolitiikka ole mahdollista. Myös kehittämishankkeiden pitkäkestoiset suunnittelu-, lupa- ja lunastusprosessit edellyttävät pitkäjänteisyyttä.

- TTS-kauden 2004–07 rahoituskehitykset sisältävät vain keskeneräisten hankkeiden loppuun viemisen kustannukset, mutta ne eivät sisällä lainkaan rahoitusta uusille hankkeille. Siihen, kuinka uusiin investointeihin rahoitus suunnittelussa pitäisi varautua, ei ole pelisääntöjä.

- Pieniä investointeja ei kyetä täysimääräisesti hyödyntämään osana liikennepoliittista keinovalikoimaa mm., koska niiden valtakunnalliseen koordinointiin ei ole välineitä. Pienet investoinnit ovat nykyisin osa perusväylänpitoa ja kilpailevat siten nykyverkon käytännössä välttämättömän kunnossapidon kanssa. Varsinaisiksi kehittämishankkeiksi tällaiset investoinnit ovat liian pieniä.

- Perusväylänpidon määrärahalla pidetään kunnossa suurta väyläomaisuutta ja myös määräraha on siksi suuri (esim. perustienpito 550–600 milj. €). Määrärahan suuruuden ja tuotettavien liikenneväyläpalvelujen yhteys on talousarviossa vaikeasti nähtävissä, mistä helposti syntyy väärä mielikuva rahoituksen pelivarasta.

Yhteenvedon ministeriö toteaa, että väylien kunnossapidosta ja kehittämisestä (investoinneista) olisi päätettävä eri tavoin. Päätöksenteon

kehittämistä tukisi investointien ja kunnossapidon selkeämpi erottelu talousarviossa.

Investoinnit voitaisiin ministeriön mielestä jakaa kolmeen ryhmään:

- Isojen kehittämisinvestointien tehtävänä on nykyaikaistaa keskeistä väyläverkostoa ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmiä ja parantaa näin liikenteen valtavirtojen olosuhteita. Vaikutusten aikajänne on pitkä. Toimenpiteillä poistetaan olemassa olevia ongelmia, mutta varmistetaan myös liikenneverkon palvelutason riittävyys tulevaisuudessa.

- Teemahankkeet ovat pienemmistä yksittäisistä, eri puolilla maata sijaitsevista hankkeista koottuja, vaikuttavuudeltaan yhdenmukaisia "investointipaketteja". Yhden kohteen asemesta liikenteen ongelmia poistetaan laajalla alueella. Teemahankkeen tavoitteena voi olla esim. koulumatkojen turvaaminen, terminaalilyhteyksien parantaminen, rataverkon sähköistäminen, kasvavien alueiden kehityksen edistäminen jne. Teemahankkeiden käyttöönotto mahdollistaisi sen, että poliittinen päätöksentekijä voisi ottaa nykyistä selvästi paremmin kantaa väylänpidon strategiaan linjauksiin.

- Alueelliset investoinnit ovat usein "palo-kuntatyyppisiä" toimia, joita yhteiskunnan nopea kehitys (maankäytön ja liikenteen paikallinen kehitys yms.) edellyttää. Joskus tällaiset hankkeet toteutetaan yhdessä kuntien kanssa tai ne ovat muutoin yhteisrahoitteisia (esim. EU-määrärahoihin). Toimet voivat kohdistua esim. liittymäjärjestelyihin, joukkoliikenteen kaistoihin, kevyen liikenteen väyliin, ratapihojen parannuksiin, melu- ja pohjavesisuojauxiin, tasoristeysten poistoon jne.

Kunnossapito sisältäisi puolestaan väylien kunnan varmistavat toimet (ylläpito, hoito, perusparantamiset jne.).

Nykyisen budjetoitijärjestelmänkin puitteissa olisi valtiovarainministeriön mielestä mahdollista hankkia tietoa pitkäaikaisista sopimuksista ja riskien siirroista myös ilman pitkäaikaisia velkarahoituksia. Ministeriö odottaakin mielenkiinnolla kokemuksia Heinola–Lahti-tiehankkeesta keväällä 2004 tehtävästä sopimuksesta. Eduskunta on osaltaan vauhdittanut kyseistä hanketta ja uudenlaisen rahoitusmallin kehittämistä sille. Hankkeen rahoitukseen varattiin vuoden 2003 talousarviossa 41 milj. €:n toteutamisvaltuus (mom. 31.24.78). Valtiovarainministeriölle tulleiden tietojen mukaan Tiehallinto on liittämässä hankesopimukseen tien ylläpitoa

vuoteen 2012 ja näin rahan sitomista myös perustienpidon momentilta (31.24.21). Sopimus kattaa hankkeen suunnittelun, rakentamisen, hoidon ja ylläpidon sekä rahoituksen. Urakan toteuttaa Tielikelaitos.

Lahti–Heinola-tiehankkeen toteuttamista on valtiovarainministeriön mukaan kuvattu toisenlaiseksi elinkaarimalliksi. Se poikkeaa muista tällä nimellä nykyisin kutsutuista pitkäaikaisista sopimusmalleista siten, että hankkeen toteuttaja saa valtiolta rahoituksen reaaliaikaisesti eikä kummallekaan osapuolelle synny velkaa eikä näin ollen erityisiä rahoituskustannuksia. Pitkäaikaisessa sopimuksessa riskien siirtäminen toteuttajalle erilaisin vakuusjärjestelmin tulee tässä kokeiltavaksi.

Valtiovarainministeriö korostaa, että budjetiteknikan ohella on tarpeen tarkastella myös muita taloudelliseen toteuttamiseen liittyviä elementtejä, joista yksi keskeinen tekijä on markkinoiden toimivuus. Markkinoilla voi yhdellä palveluntarjoajalla olla keskeisillä osaluilla niin vahva markkina-asema, ettei varsinaista kilpailua synny. Tällaisessa tilanteessa pitkäaikaisen sopimuksen tekeminen yhtäältä vahvistaa yhden toimijan asemaa pitkälle tulevaisuuteen ja toisaalta aidon kilpailun puuttuessa hinta voi muodostua tarpeettoman korkeaksi.

Infrastruktuurihankkeiden uudet rahoitusmahdollisuudet

Liikenneväyläpolitiikan linjauksia vuosille 2004–13 selvitelleen työryhmän taustaselvityksen (LVM, julkaisuja 8/2004) mukaan budjettirahoitus on pääasiallinen liikenneinvestointien rahoitustapa kaikissa maissa. Sen rinnalle on kehitetty menetelmiä, jotka voidaan niiden pääasiallisen tavoitteen mukaan jakaa neljään pääryhmään:

- Rahoituksen lisäämiskeinot (esim. budjetin lisärahoitus, polttoaineverojen kohdentaminen, tietullit jne.)

- Väylienpitoa tehostavat keinot (esim. elinkaarimalli, jossa hankkeet toteutetaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä)

- Liikenneverkon käytön tehostamiskeinot (esim. raskaan liikenteen maksut, kaupunkien ruuhkamaksut jne.)

- Rahoituksen kitkatekijöitä vähentävät keinot (esim. rahastot, lainat).

Selvityksen mukaan uusien rahoituskeinojen käyttökelpoisuuden kannalta merkittävä näkökohta on, kuinka nopeasti ne voidaan ottaa käyttöön. Osa keinoista on toteutettavissa välit-

tömästi, osa taas vaatii merkittävää valmistelutyötä, siirtymäaikoja ja käyttöönoton mahdollistavan tekniikan yleistymistä. Lyhyellä aikavälillä Suomessa ovat selvityksen mukaan toteutettavissa:

- budjettirahoituksen lisäys
- elinkaarimallin käyttö, josta jo on koke-musta
- jo käytössä oleva rahoituskumppanuus, joka perustuu liikenneväylän tuoman kaavoitus-ym. hyödyn osittaiseen käyttöön liikenneinves-toinnin rahoitukseen
- kunnan tai yrityksen laina investointiin, jos tällä mahdollistetaan hankkeen toteutus inves-tointiohjelmaan merkityssä aikataulussa
- investointimaksut rautatieliikennöitsijältä (esim. rataverkon sähköistäminen, 25 tonnin akselipainon reitit)
- liikenteen käyttömaksut, jotka yksinkertai-simmillaan voidaan toteuttaa nykyisten tieliiken-teen erityisverojen (mm. polttoainevero) kerää-misen yhteydessä.

Pitemmällä aikavälillä mahdollisia keinoja ovat selvityksen mukaan esim. EU:n direktiivin mukaiset maksut kuorma-autoille ja vastaavan-laiset maksut muulle autoliikenteelle.

Yksittäisten teiden, siltojen tai tunnelien ra-hoittaminen tulleeilla ei selvityksen mukaan Suo-messa vaikuta toteuttamiskelpoiselta ratkaisulta ainakaan 10 vuoden aikajänteellä mm. pienien liikennemäärien ja maksujen perinnän kalleuden vuoksi.

Kotimaiset kokemukset elinkaarimallista

Elinkaarimallilla tarkoitetaan väyläinvestoinnin toteutustapaa, jossa valtiolle kuuluvan infra-struktuurihankkeen toteuttaa yksityinen palve-lun tuottaja, joka vastaa kokonaispalveluna väy-län rakentamisesta, rakennussuunnittelusta ja kunnossapidosta n. 25 vuoden ajan sekä inves-toinnin väliaikaisesta rahoituksesta. Palvelun tuottajalle maksetaan vuotuista palvelumaksua väylän liikenteelle avaamisen jälkeen. Palveluso-pimuksen päätyttyä palvelun tuottaja luovuttaa väylän sovitussa kunnossa väylän omistajalle. Kansainvälisissä yhteyksissä mallin sovellutuk-sista käytetään mm. nimityksiä PPP (Private and Public Partnership), PFI (Private Finance Ini-tiative) ja DBFO (Design, Build, Finance, Ope-rate).

Elinkaarimallilla toteuttamisen edellytyksenä on, että sitä koskeva valtuus on otettu valtion budjettiin. Valtuus koskee palvelusopimuksen

kokonaismäärän kattoa. Valtiolla tällaisessa ulkoisen palveluntarjoajan kokonaan toteutta-massa ns. puhtaassa PPP-mallissa aiheutuu kus-tannuksia vasta, kun hanke on valmistunut. Palvelumaksut sisältyvät valtion vuosibudjettei-hin takaisinmaksuaikana. Taloudellisilta ominai-suuksiltaan elinkaarimalliin sisältyvä valtion sitoumus on siten velan kaltainen.

Elinkaarimallin tarkoituksenmukaisella so-veltamisella pyritään nostamaan väylänpidon tuottavuutta olennaisesti antamalla tilaa palvelun toteuttajan innovaatioille ja parantamalla riskien hallintaa mm. vastuuttamalla väylän rakentaja pitämään kunnossa rakentamansa väylän.

Suomessa ensimmäinen väylähanke, joka to-teutettiin vaihtoehtoisella rahoitusmuodolla (ns. jälkirahoitusmallilla eli elinkaarimallilla), oli v. 1999 liikenteelle avattu Järvenpää–Lahti-moot-toritie. Valtion talousarviossa hankkeelle myön-netty, indekseihin sitomaton sopimusvaltuus oli 252 milj. € ja arvio lopullisesta palvelusopimuksen kokonaishinnasta on n. 210 milj. €. Toteut-tajalle maksettava palvelumaksu 15 vuoden sopimusaikana on n. 16,8 milj. € vuodessa. Pal-velumaksu perustuu liikennesuoritteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön kokemukset tästä hankkeesta ovat olleet myönteisiä. Kaikki osapuolet hyötyivät elinkaaritoteutuksesta:

- Liikenteen hyödyt toteutuivat etuajassa tien nopean valmistumisen ansiosta.
- Kustannukset olivat alle tilaajan vertailu-hinnan.
- Tieyhtiö tekee tulosta.
- Yhteiskunnalliset hyödyt toteutuvat.

Valtiovarainministeriön mukaan valtion bud-jettirahoituksen tarvetta nostavat merkittävästi maksuihin sisältyvät rahoituskustannukset, kun hankkeen toteuttaja joutuu järjestämään inves-tointivaiheen rahoituksen itse. Rahoituskustan-nusten todellinen määrä on likeyritysten sisäistä tietoa. Vuoden 1997 talousarviossa Järvenpää–Lahti-moottoritien määrärahavaltuus arvioitiin n. 252 milj. €:n määräiseksi ja tielaitos oli arvioi-nut hankkeen rakentamiskustannusten ja ylläpi-tokustannusten jälkeen jäävän rahoituskustan-nusten osuuden n. 130 milj. €:ksi (noin puolet). Vastaavasti liikenne- ja viestintäministeriön las-kelmissa arvioidaan Muurla–Lohja-moottoritien tarvitsevan 700 milj. €:n määrärahavaltuuden, josta rahoituskustannusten osuudeksi arvioidaan 430 milj. € (noin kolme viidennestä). Valtiova-rainministeriö painottaa, että molemmissa tapa-uksissa on kyse valtion menojen lykkäämisestä,

ja menojen lykkäys jää tavallaan valtion velaksi, vaikka muodollisesti velka ja rahoituskustannukset ovat osa palvelusopimusta.

Valtion budjettitaloudella on jo nykyisin n. 58 mrd. €:n määrästä suoraa velkaa, ja em. hankkeista valtiolle syntyy liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla lisävelkaa. Vaikka valtion budjettitalouden suoran velan määrä on huomattava, valtiolla ei ole velanottoon liittyviä syitä suosia velkarahoitusmallia liikennehankkeiden toteuttamisessa.

Pitkäaikaisiin sopimuksiin perustuvista toteuttamismalleista voidaan valtiovarainministeriön mielestä loppuarvio tehdä vasta sopimuskauden päätyttyä. Saatujen kokemusten osalta ministeriö kuitenkin viittaa seuraaviin esimerkitapauksiin:

1. Vuosien 1991 ja 1992 lisätalousarvioissa annettiin valtuudet kahden monitoimijäänmurtajan hankkimiseen kokonaan velkarahoituksella (mom. 31.30.77). Aluksista arvioitiin aiheutuvan normaalilla talousarviorahoituksella n. 130 milj. €:n määrärahatarpeet. Alukset rahoitettiin kuitenkin lainoilla, ja niiden maksamiseen osoitettiin vuoteen 2003, asti määrärahoja yhteensä 11 milj. €. Rahoituskustannusten osuus oli näin laskien n. 81 milj. € eli n. 38 % käytetystä määrärahasta.

2. Edellä käsitellyn Järvenpää–Lahti-moottoritiehankkeen vuoteen 2012 ulottuva 15 vuoden sopimuskausi on vasta puolivälissä, joten loppuarviota ei ole mahdollista tehdä. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota Järvenpää–Lahti-moottoritiehankkeen kilpailutilanteeseen, sillä hankkeen markkinahinnan löytämistä ja riskinsiirtojen toteutumista pidetään valitun mallin keskeisinä elementteinä.

Tielaitos kilpailutti hankkeen ja siihen osallistui viisi konsortiota. Halvin tarjous valittiin. Hankkeen sopimusehtojen mukaan konsortion tuli vastata myös tien ylläpidosta sopimuskauden loppuun. Silloin Suomessa tienpidon markkinatilanne oli vielä siinä määrin kehittymätön, että voittanut konsortio osti tien ylläpidon tielaitoksen liiketoimintayksiköltä. Näin merkittävä osa riskinsiirrosta yksityissektorille palasikin valtiovarainministeriön mielestä takaisin valtiolle. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Tielikelaitos vastaa kuitenkin vain päivittäisestä hoidosta eikä varsinaisesta ylläpidosta eli korjaustöistä.

3. Hallitus päätti 11.3.2004 käynnistää Muur-la–Lohja-moottoritien toteuttamisen 25 vuoden

sopimuksella ja ns. elinkaarimallilla. Hanketta on laskettu malleilla, joiden mukaan yksityissektorin rahoituskustannuksissa on noin yhden prosentin korkeampi lainakorko kuin valtion velan korko. Mallin on kuitenkin laskettu tuottavan hankkeen nopeamman valmistumisen, uusien innovaatioiden ja riskien siirtojen kautta enemmän taloudellisia hyötyjä kuin korkeammasta korosta aiheutuu kustannuksia.

Tämä ei valtiovarainministeriön mielestä kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että valtion talousarvion kautta hankkeesta maksettavat kustannukset sisältävät erittäin suuren määrän rahoituskustannuksia, ja että ne jäävät käytännössä kokonaan tulevien hallitusten maksettavaksi. Vaihtoehtolaskelmia ei ole esitetty siitä, kuinka paljon muita hankkeita voitaisiin tehdä rahoituskustannuksiin menevällä määrärahalla.

Elinkaarimallin soveltamisen kriteerit

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä vaihtoehtoisten rahoitusmallien käytössä keskeistä on, tulevatko ne valtiolle halvemmiksi ja kuinka nopeasti ne voidaan ottaa käytäntöön. Lyhyellä aikavälillä oleellinen tekijä on rahoitusmallin käyttöönottovalmius, eli tarvitaanko merkittävää valmistelutyötä, siirtymäaikoja tai käyttöönoton mahdollistavan tekniikan yleistymistä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on kehittänyt laskentamallia (Elinkaarimallitoteutuksen ja parhaan nykykäytännön vertailu. VATT-muistioita 64. Helsinki 2004), jonka avulla voidaan verrata elinkaarimallia vaihtoehtoiseen parhaaseen hankintamenetelmään. Mallin avulla eri hankintamallit saatettaisiin yhteismitallisiksi. Laskelmassa otetaan huomioon vaihtoehtoisten hankintamenettelyjen investointi-, ylläpito- ja hankintakustannukset, laskennalliset rahoitusosuudet, riskikustannukset sekä tilaajalle aiheutuvat hankintakustannukset.

Tässä tarkastelutavassa elinkaarimallia verrataan parhaaseen nykykäytäntöön eli sellaiseen hankintamenettelyyn, joka otettaisiin käyttöön elinkaarimallin sijasta. Verrokkilaskelmalla pyritään arvioimaan, paljonko kyseisen investoinnin hankinta ja ylläpito maksaisivat, jos ne hankittaisiin parasta nykykäytäntöä vastaavilla hankintamenettelyillä. Verrokkilaskelmalla selvitetään siis, onko elinkaaritoteutus vaihtoehtoista hankintajärjestelmää parempi.

Elinkaarimallitoteutukset sopivat ministeriön mukaan parhaiten hankkeisiin, joissa investoinnin osuus suhteessa kunnossapitoon on suuri,

ts. kyse on uusi liikenneväylä tai olemassa olevan liikenneväylän palvelutason olennainen parantaminen.

Elinkaarimallitoteutuksella ei varsinaisesti saada lisärahoitusta. Sen avulla voidaan kuitenkin toteuttaa kannattavat hankkeet nopeammin ja halvemmin niiden koko elinkaaren kustannukset huomioon ottaen. Mallin sovellettavuutta on kuitenkin aina arvioitava julkisen talouden pitkän ajan kestävyysnäkökulmasta osana liikenneväyläinvestointien kokonaisohjelmaa ja vaihtoehtoihin toteutustapoihin verraten. Tämän takia jokaisesta elinkaarimallihankkeesta tulee ministeriön mielestä laatia verrokkilaskelma ja elinkaarimalli tulee ottaa käyttöön vain niissä hankkeissa, joissa verrokkilaskelma osoittaa elinkaarimallin perinteistä toteutusta edullisemmaksi.

Elinkaarimallia voidaan soveltaa hankkeisiin, jotka ovat rakennuskustannuksiltaan yleensä 40–150 milj. €. Kansainvälisen kiinnostuksen varmistamiseksi urakkatarjouskilpailussa myös suuremmat hankkeet ovat perusteltuja. Tästä esimerkkinä rakennuskustannuksiltaan 335 milj. €:n moottoritiehanke E18 Muurla–Lohja. Lisäksi toimivat markkinat edellyttävät, että elinkaarimallilla toteutettavia hankkeita on useita. Vain useita hankkeita sisältävällä ohjelmalla yritykset ovat valmiita uuden menettelyn edellyttämän, huomattavia kustannuksia vevän osaamisen luomiseen.

Ministeriön mukaan elinkaarimallin ongelmana on rahoitustarpeen näkyminen vasta investoinnin käyttöönoton jälkeen 20 vuoden aikana. Valtiontalouden hoidolle menettely aiheuttaa haasteita, sillä valtion talousarvio on vuotuinen. Pitkän aikavälin investointiohjelman käyttöönotto mahdollistaa sen, että ohjelma mitoitetaan valtiontaloudellisiin mahdollisuuksiin. Toinen kysymys on se, missä määrin hallitukset sitovat seuraavien hallitusten liikkumavaran. Kansainvälisten kokemusten mukaan 20–25 % investoinneista voitaisiin toteuttaa elinkaarimallilla.

Valtiovarainministeriön yleishavaintona näistä pitkäaikaisista, velkaan perustuvista elinkaarimalleista on, että niiden kokonaishinnassa on erittäin suuri osa rahoituskustannuksia. Edellä mainittujen murtajahanaintojen loppuhinnasta oli yli kolmasosa rahoituskustannuksia, Järvenpää–Lahti-moottoritieessä noin puolet rahoituskustannuksia ja nyt valmistelussa olevassa

Muurla–Lohja-moottoritieessä jo lähes kaksi kolmasosaa rahoituskustannuksia.

Sen sijaan liikenne- ja viestintäministeriöstä saadun arvion mukaan viimeksi mainitun hankkeen rahoituskulut jäävät kuitenkin alle puoleen kokonaiskustannuksista.

Valtiovarainministeriö painottaa, että sillä ei ole erityisiä syitä kieltää kunkin hallinnonalan itsensä valitsemien hankintamallien soveltamista. Jokaisella hallinnonalalla on kuitenkin omat määräraha-kehyksensä, joita niiden on noudatettava, eikä niiden ylittämistä voi perustella merkittävillä rahoituskustannuksilla. Kun sekä hankkeen rakentamiskustannukset että rahoituskustannukset tulevat käytännössä monien tulevien hallitusten katettaviksi, pitkäaikaisten sopimusten valmistelijoilta ja päättäjiltä vaaditaan vastuullista toimintaa.

Elinkaarimallin käyttö ulkomailla

Ruotsissa on toteutettu kaksi isoa väylähanketta PPP-hankkeina (Private and Public Partnership). Nämä olivat Arlandabanan sekä Juutinrauman silta yhdessä Tanskan kanssa valtioiden ollessa takajina. Näiden hankkeiden jälkeen PPP-mallia ei ole käytetty. Ruotsissa sen sijaan tie- ja ratahankkeisiin voi ottaa lainaa valtiokonttorilta. Korko on 4,5–6 %. Lainojen lyhennykset ja korot vievät noin viidenneksen koko investointimäärärahasta.

Lisäksi Ruotsin tielaitos ja ratalaitos saavat myös ottaa ”ennakkomaksuiksi” kutsuttavaa lainaa kunnilta tai yksityisiltä voidakseen aikais- ta kymmenvuotissuunnitelmaan merkittyjä investointeja tai estääkseen suunnitelmassa olevien hankkeiden aikataulun lykkäytymisen. Ehtona on, että lainan pitää olla korotonta. Ennakkomaksuja on saatu pääosin kunnilta.

Norjassa kolmesta PPP-mallilla toteutettavaksi päätetystä tiehankkeesta yksi PPP-hanke oli käynnissä ja yksi hankintaprosessissa vuoden 2003 lopussa. Norjassa useita hankkeita rahoitetaan tietulleilla.

Englanti on ollut edelläkävijämaa PPP-mallin käytössä. Siellä PPP-mallin kaltainen PFI (Private Finance Initiative)-konsepti esiteltiin tiesektorilla jo v. 1992. Ensimmäiset neljä projektia julkistettiin 1994 ja seuraavat neljä 1995. Nykyään PPP on vakiintunut toimintatapa Englannissa, ja 10 vuoden investointiohjelmasta 25 % toteutetaan PPP-mallilla.

Irlannissa tiehankkeisiin kaavailtu 1 270 milj. €:n PPP-rahoitus on n. 23 % suunniteltujen tienrakennusinvestointien kokonaisarvosta.

Saksassa odotetaan ensimmäisten PPP-tiehankkeiden pääsevän käyntiin v. 2004. Potentiaalisia PPP-tiehankkeita tiesektorilla on tunnistettu 12.

Alankomaissa potentiaalisia PPP-hankkeita on tunnistettu ainakin tie- ja ratasektoreilla sekä jäteveden käsittelyssä.

Mahdolliset uudet rahoituslähteet

Kun tarkastellaan kysymystä mahdollisista uusista rahoituslähteistä, tarkastelun ulkopuolelle jäävät kaikki velkarahoitukseen perustuvat mallit (elinkaarimallit, kuntien lainat ym.).

Valtiovarainministeriön mukaan eräisiin liikennehankkeisiin on saatu aidosti osarahoitusta kunnilta. Tunnetuin esimerkki tällaisesta on Vuosaaren sataman rata-, tie-, ja vesiväylähanke, jossa rakennetaan valtion omistamaa liikenneverkkoa. Helsingin kaupunki on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi maksaa valtiolle puolet hankkeen kustannuksista. Valtiovarainministeriö painottaa, että hankkeet tulee tehdä liikennepoliittisesti tarkoituksenmukaisesti ja että kuntien rahoitusosuuksista ei saa muodostua kiireellisyysjärjestyksen ”jononohituskeinoa”.

Rataverkolla on aitona ulkopuolisena rahoituslähteenä liikennöitsijältä perittävä ratamaksu eri muodoissaan. Ratamaksuja peritään EU:n direktiiviä noudattaen. Uusia investointeja käynnistettäessä harkitaan tapauskohtaisesti erillisen investointimaksun perimistä liikennöitsijöiltä. Vuoden 2002 talousarvioesityksen mukaan Kerava–Lahti-ratahankkeesta on tarkoitus periä hankkeen käyttöönoton jälkeen 15 vuoden aikana valtiolle vähintään 60 milj. €.

Tieverkolla tietullien periminen olisi mahdollista, ja siitä on myös kerran tehty liikenne- ja viestintäministeriön johdolla ehdotus (Helsingin seudun liikenneinvestointiohjelman ja tietullin yhteiskuntataloudellinen kannattavuustarkastelu. Liikenneministeriön julkaisuja nro 52/1993). Ehdotus koski pääkaupunkiseudun tietullin perustamista, ja tullilla oli tarkoitus ohjailta erityisesti henkilöliikennettä. Se olisi koskenut sekä valtion tieverkkoa että kaupunkien katuverkkoa. Hanke ei saanut alueen kaupungeissa poliittista tukea.

EU:lla on pyrkimystä ohjata tieverkon tietullijärjestelmiä yhtenäisemmiksi. Niin sanottua Eurovinjetti-järjestelmää on valmisteltu useita

vuosia ja, vaikka se onkin lykkääntynyt, siitä voi valtiovarainministeriön mielestä arvioida jotain EU:n tulevista linjauksista. EU:n ensisijainen intressi on ohjata tavaraliikennettä Keski-Euroopan ruuhkaisilla alueilla ja erityisesti ns. TEN-verkolla. Kansallisesti voitaisiin päättää, otetaanko järjestelmä käyttöön, mutta, jos se otetaan käyttöön em. TEN-verkolla, siinä on noudatettava (tulevaisuudessa) EU:n direktiivejä. Direktiivit eivät suoraan koskisi muuta tieverkkoa tai henkilöliikennettä, mutta välillisesti direktiivi voisi yhtenäistää myös muita tietullijärjestelmiä. Direktiivin valmisteluvaiheessa Suomi on ilmoittanut kantanaan, ettei se ole ainakaan tässä vaiheessa ottamassa tietulleja käyttöön.

Tietullijärjestelmien käyttöönottoa on osaltaan rajoittanut se, että maksujen perintäkustannukset ovat saatuun tuloon nähden varsin suuria. EU:n direktiivien tuoma yhtenäisyys voi osaltaan alentaa tietullien perintäkustannuksia, kun samaa tekniikkaa noudatettaisiin useammassa maassa. Merkittävin tekninen ratkaisu liittyy kuitenkin v. 2008 käyttöön otettavaan EU:n Galileo-satelliittijärjestelmään, jota olisi tarkoitus käyttää myös Eurovinjetti-järjestelmän kilometriperusteisten maksujen perinnässä.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan infrastruktuurihankkeiden toteuttamisessa voitaisiin käyttää rahoituskumppanuutta ja investointimaksua rautatieliikennöitsijältä.

Suomessa tietullit ja moottoritiemaksut eivät ole ministeriön mielestä tällä hetkellä ajankohdaisia, koska tieliikenteeltä perittävät verot ja maksut ovat jo nykyisin korkeat ja erityisesti nykyisten maksujen lisäksi tuleva kilometrimaksu olisi haitallinen Suomen kuljetuksille. Kilometrimaksun käyttöönoton edellytyksenä on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan se, että liikenteen muita veroja ja maksuja vastaavasti alennetaan. Täten kilometrimaksut eivät lisäisi liikenneinfrastruktuuriin käytettävissä olevia varoja, vaan vaikuttaisivat lähinnä liikennekäyt-
tymiseen, mikäli maksuja porrastetaan esim. vuorokauden ajan mukaan.

Alueellinen tietulli olisi ministeriön mielestä käytännössä mahdollinen ainoastaan pääkaupunkiseudulla, jossa liikenteen määrät ovat tarpeeksi suuret. Ministeriöllä ei ole kuitenkaan suunnitelmia aluetullien ottamiseksi käyttöön. Tässä vaiheessa Suomen kannattaa ministeriön mielestä seurata kansainvälistä kehitystä ja saatuja kokemuksia.

Erilaiset käyttäjämaksut (kilometrimaksut ja aluetullit) ovat selvästi lisääntymässä Euroopassa. Saksan piti ottaa käyttöön v. 2003 kilometriperusteinen moottoritienmaksu (n. 0,12 €/km) raskaille, yli 3,5 tonnin painoisille ajoneuvoille. Järjestelmän piti perustua satelliittipaikannukseen, mutta järjestelmää ei ole saatu toimimaan ja sen käyttöönotto on siirtymässä. Moottoritienmaksua keräämällä Saksan oli tarkoitus rahoittaa moottoritienensä sekä kerätä varoja uusiin liikennehankkeisiin.

Itävalta otti käyttöön vuoden 2004 alusta uudet tietullit ja elektronisen tietullijärjestelmän. Tietullimaksuja peritään moottori- ja pikateillä kaikilta ajoneuvoilta, joiden kokonaispaino ylittää 3,5 tonnia. Tullimaksun määrä vaihtelee 0,13 ja 0,273 €:n välillä kilometriltä riippuen ajoneuvon akselien lukumäärästä. Tullimaksuilla kerätään varoja suuriin investointihankkeisiin.

Englannissa on myös suunnitteilla kilometripohjainen tiemaksu kaikille teille ja ajoneuvoille. Tiemaksujen keräämisen taustalla on yleensä halu kerätä varoja liikennehankkeisiin. Toisaalta niillä yritetään myös vaikuttaa liikennekäyttämiseen ja ohjata liikennettä esim. rautateille.

Kaupunkiseutujen aluetullit ovat myös yleisyneet ulkomailla. Roomassa aluetulli on ollut käytössä jo useita vuosia. Lontoossa aluetulli otettiin käyttöön v. 2003 ja Tukholma on aloittamassa aluetullikokeilua v. 2005. Singaporessa aluetulli otettiin käyttöön v. 1975. Norjassa alueellisia tulleja on ollut käytössä jo 1980-luvulta alkaen. Aluetullien tavoitteena on varojen keräämisen lisäksi vaikuttaa liikennekäyttämiseen eli vähentää ruuhkia. Lontoossa tulleistä saatavilla tuloilla rahoitetaan sekä uusia väylähankkeita että parannetaan joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä, samoin Norjassa kau-

punkien aluetullien osalta ja Tukholman tulevassa aluetullikokeilussa.

Norjassa tulleilla on rahoitettu sekä kaupunkiliikenteen hankkeita että kaupunkien välisiä hankkeita. Norjan kolmessa isoimmassa kaupungissa Osllossa, Bergenissä ja Trondheimissä aluetulleilla kerätään pääosa varoista tieinvestointeihin ja osaan joukkoliikenteen investoinneista. Kaupunkien ulkopuolisilla alueilla tulleja käytetään ainoastaan tieinvestointeihin. Norjassa on toteutettu n. 100 tullihanketta. Tällä hetkellä toiminnassa on 45 projektia. Näistä 18 korvaa lauttayhteyden ja 7 muodostaa tullialueen kaupunkialueella.

Tullien tarkoituksena on Norjassa ollut selkeästi kerätä varoja investointeihin, ei vaikuttaa liikennekäyttämiseen, minkä takia maksut ovat olleet alhaiset. Nyt liikenteenhallintanaäkökulma on korostumassa. Ruuhkamaksuille on Norjassa jo olemassa lainsäädäntö, mutta ruuhkamaksuja ei ole vielä kokeiltu paikallisesti.

Vaikeakulkuinen maasto selittää suurimmaksi osaksi tullihankkeiden suuren määrän Norjassa. Niillä on mahdollistettu erityisesti lauttayhteyksiä ja tunneleita. Investointien rahoittamista tulleilla on perusteltu myös makrotaloudellisilla näkökulmilla. Toisin sanoen valtio ei ole halunnut rahoittaa kaikkia hankkeita, jotta talous ei ylikuumenisi.

Kokemukset tietulleista ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Monta tärkeää tiehanketta on pystytty toteuttamaan aiemmin kuin muutoin. Ainoastaan yksi projekti on mennyt konkurssiin. Tullirahoituksella on suuri merkitys Norjan tienpidon rahoituksessa. Vuonna 2004 Norjassa rahoitetaan 32 % tienpidon investoinneista tulleilla.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajien saama tietoaaineisto nostaa selvästi esiin tarpeen pohtia liikenneväylien investointihankkeiden suunnittelun, päätösmenettelyn ja budjetointiperiaatteiden kehittämistarvetta ja -mahdollisuuksia sekä sen myötä myös talousarviesityksessä eduskunnalle annettavaa informaatiota näiden investointimäärärahojen käytöstä. Eduskunnan kannalta kyse on investointeja koskevan talousarvion tietopohjan selkeyttämisestä ja syventämisestä. Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus investointien jakamisesta esim. suuriin kehittämis-

hankkeisiin, teemahankkeisiin ja alueellisiin investointeihin ja niiden käsittelyn eriyttämisestä kunnossapidon määrärahojen käsittelystä voisi antaa myös eduskunnalle nykyistä laajemmän mahdollisuuden vaikuttaa sekä suurten kehittämissankkeiden että erityisesti teemahankkeiden kautta väylänpidon strategiaan linjauksiin. Valtiontilintarkastajat kehottavat ministeriötä yhdessä valtiovarainministeriön kanssa edelleen selvittämään tarvetta ja mahdollisuuksia uudistaa investointivarojen päätösmenettelyä ja budjetointia.

Valtiontilintarkastajat ovat viimeksi kertomuksessaan vuodelta 2002 kehottaneet selvittämään tieinvestointien lisäämis-

mahdollisuutta mm. uusien rahoituslähteiden ja vaihtoehtoisten rahoitusmenettelyjen avulla. Taustalla on ollut käsitys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahakehysten riittämättömyydestä liikenneväylien tulevia ylläpito- ja investointitarpeita ajatellen. Liikenneväyläpolitiikkaa valmistelleen ministerityöryhmän helmikuussa 2004 julkaisemat johtopäätökset ja ehdotukset ovat samansuuntaisia. Valtiontilintarkastajat korostavat, että valtion n. 19 mrd. €:n arvoisen väyläomaisuuden ylläpidossa ja kehittämisessä on päästävä nykyistä parempaan pitkäjänteisyyteen ja suunnitelmallisuuteen. Tämä liittyy toisaalta em. investointihankkeiden suunnittelun ja budjetointiperiaatteiden uudelleenarviointiin ja toisaalta pidemmällä aikavälillä infrastruktuuri-investointien määrällisen tason ylläpitoon väyläomaisuuden hoidon ja järkevän kehittämisen edellyttämällä riittävän korkealla tasolla. Jälkimmäisen mahdollistamiseksi on eräiden investointihankkeiden rahoituksessa päätetty käyttää ns. elinkaarimallia.

Valtiontilintarkastajat korostavat, että elinkaarimallin laajamittaisempi käyttöönotto väyläomaisuuden investointirahoituksessa poikkeaa merkittävästi talousarvion kautta tapahtuvasta muun toiminnan vuosipohjaisesta rahoituksesta. Poikkeuksellisuutensa ja taloudellisen merkittävyytensä vuoksi se ei saisi muodostua pysyväksi osaksi talousarviokäytäntöä ilman periaatteellista keskustelua menettelyn sopivuudesta vallitseviin budjetointiperiaatteisiin ja -käytäntöihin.

Elinkaarimallin käyttäminen ei myöskään saisi muodostua itsetarkoitukselliseksi. Sen käyttöä on voitava perustella toisaalta hankkeen toteutuksessa aikaansaatavilla säästöillä ja toisaalta hankkeen toteuttamisen aikaistumisella saatavilla yhteiskunnallisilla hyödyillä, joita ovat esim. vaikutukset liikenneturvallisuuteen, elinkeinoelämän kilpailukykyyn, talouskasvuun ja alueiden kehittämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriön on elinkaarihankkeiden osalta huolellisesti arvioitava hankkeesta saatavat edut ja mahdolliset haitat, ml. hankemallin mukanaan tuomat lisääntyvät rahoituskustannukset. Nykyisessä kireässä finanssipoliittisessa vaiheessa vaarana on, että elinkaarihankkeiden pääasiallisesti tarkoitukselliseksi saattaa muodostua hallinnonalan määrärahakehysten ylittäminen velaksi. Tämän johdosta valtiontilintarkastajat painottavat, että hankkeiden tulee olla kaikkien objektiivisten mittapuiden mukaan kannattavia ja perusteltuja.

Ministerityöryhmä on esityksessään rajannut elinkaarimallin käytön 20–25 %:iin suurista investoinneista. Mallin laajempi käyttöönotto nostaa kuitenkin uudella tavalla esiin kysymyksen valtion varojen sitomisesta useaksi vuodeksi etukäteen, mikä käytännössä uhkaa rajoittaa tulevien hallitusten talouspoliittista liikkumavaraa. Lisäksi on huomattava, että esim. valtion velkaantuminen rajoittaa jo sinällään aina seuraavien hallitusten toimintamahdollisuuksia. Valtiontilintarkastajat

korostavat kuitenkin, että jatkuvasti tiukentuvien menokehysten ja verotuksen keventämisspaineiden ja toisaalta esim. väestön ikääntymisestä aiheutuvien valtion tulevien menopaineiden kannalta katsottuna elinkaarimallin laajempi käyttöönotto voi aiheuttaa yllättäviäkin ongelmia päättäjille tulevaisuudessa. Tältäkin osin elinkaarimallin laajempi käyttöönotto edellyttää laajaa periaatteellista keskustelua.

Elinkaarimallilla tavoitellaan ennen kaikkea halvempia kokonaiskustannuksia ja nopeammin toteutuvia yhteiskunnallisia hyötyjä. Mallia koskevassa keskustelussa keskeiseksi kysymykseksi näyttäisi kuitenkin nousseen rahoituskustannusten osuus hankkeen kokonaiskustannuksista. Myös valtion rahalla on hintansa, vaikka valtio on nykyisin huomattavan edullisessa asemassa lainanottajana verrattuna yksityisiin yrityksiin. Valtiovarainministeriön esiin tuomassa Lahti–Heinola-tiehankkeessa on yhdistetty perinteinen tienrakennusinvestointi ja pitkäaikainen kunnossapitosopimus tavalla, joka rahoituksen reaaliaikaisuuden johdosta ei synnytä valtiolta laskutettavia erityisiä rahoituskustannuksia. Ruotsissa puolestaan sikäläinen valtiokonttori voi lainoittaa tie- ja ratahankkeita yleistä korkotasoa edullisemmalla korolla, jolloin hyödynnetään valtion edullista asemaa lainanottajana. Valtiontilintarkastajien mielestä keskustelua rahoituskustannusten osuudesta erityyppisissä tiehankkeissa on jatkettava. Edellä mainitut muutamat esimerkit osoittavat, että sekä kansallisesti että kansainvälisesti on löydettävissä ratkaisuja, joilla hankekohtaisesti arvioiden voidaan saavuttaa paras kokonaistulos myös rahoituskustannusten osalta.

Kokonaan uusien rahoituslähteiden käyttöönotto väyläinvestoinneissa ei näytä kovinkaan realistiselta ainakaan lyhyellä aikavälillä. Liikenteeltä kerättyjen verojen ja maksujen korottaminen ei ole perusteltua, kun liikenteen erityisverotus esim. v. 2003 vastasi 15,3 %:a valtion verotuloista. Liikennepohjaiset erityisverot kerryttivät valtiolle v. 2003 runsaat 4,6 mrd. € (ml. alv), kun esim. tiehallinnon menot v. 2003 olivat runsaat 742 milj. €. Eri asia on, että vero- ja maksujärjestelmän sisäisiä painotuksia muuttamalla voidaan esim. pyrkiä vaikuttamaan johonkin haitalliseksi katsottavaan käyttäytymiseen ja suosia mahdollisesti toivottavaa käyttäytymistä tai kohdistaa verotusta käyttäjä maksaa -periaatteella. Rahoituskumppanuus esim. realisoituvien kaavoitus- ja rakennus- tai kunnan osarahoituksen tai lainan muodossa voi tuoda rajoitetusti lisää investointivaraa. Valtiontilintarkastajien mielestä tällainen rahoituskumppanuus ei saisi tulevaisuudessa vääristää puhtaasti liikennepoliittisin perustein määriteltyä hankkeiden kiireellisyysjärjestystä. Tällaisesta menettelystä hyötyisivät ilmeisesti ainoastaan vauraimmat ja suurimmat kasvukeskukset, muiden alueiden kustannuksella.

Ilmailuliikenteen kehitys

Valtiontilintarkastajat ovat pyrkineet koko toimikaudellaan kattavasti arvioimaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan keskeisiä toiminnallisia kokonaisuuksia. Lentoliikenteen keskeisenä viranomaistahona toimiva liikelaitos, Ilmailulaitos, on viime vuosina asetettu toisaalta markkinoiden kiristyvän kilpailun ja toisaalta kasvavien turvallisuusnäkökohtien ristipaineeseen. Seuraavassa pyritään antamaan yleiskuva lentoliikenteen viime vuosien kehityksestä, julkisen vallan tavoitteista ja toimista lentoliikenteen osalta sekä Ilmailulaitoksen toiminnasta ja laitosta koskevista kehittämissuunnitelmista.

Kaupallisen lentoliikenteen kehittyminen 2000-luvulla

Kaupallinen lentoliikenne on dynaaminen toimiala, jossa kysyntä ja tarjonta jatkuvasti hakevat markkinatilanteen mukaista tasapainoa. Vuodesta 1998 vuoteen 2001 asti talouden nousu lisäsi myös lentoliikennettä. Vuonna 2001 lentoliikenteen kysyntä heikkeni, ja kyseisen vuoden syyskuun 11. päivän tapahtumat Yhdysvalloissa myötävaikuttivat lentoliikenteen kysynnän jyrkkään vähenemiseen, josta alettiin kunnolla toipua vasta v. 2003. Erityisesti vuoden 2003 aikana liikennetarjonta parani ja Suomen markkinoille tuli uusia yrityksiä sekä kotimaan että kansainväliseen liikenteeseen.

Suomen ja ulkomaiden välisessä lentoliikenteessä vallitsee todellinen kilpailutilanne useilla reiteillä. Kilpailulla on ollut kuluttajien kannalta myönteisiä hintavaikutuksia varsinkin niillä reiteillä, joilla kilpailevat eri lentoyhtiöiden yhteistyöryhmiin eli alliansseihin kuuluvat lentoliikenteen harjoittajat. Viime vuosina Suomen markkinoille on tullut myös ns. halpalentokonseptilla toimivia lentoliikenteen harjoittajia, mikä on sekä lisännyt kilpailua että tuonut lentomatkustajiksi uusia asiakasryhmiä.

Kotimaan liikenteessä kilpailu on ollut selvästi vähäisempää. Merkittävä kilpailutilanne syntyi vasta v. 2003, jolloin halpalentokonseptilla toimiva lentoliikenteen harjoittaja ryhtyi liikennöimään muutamalla kotimaan reitillä. Lisäksi aivan vuoden 2003 lopulla kotimaan liikenteeseen tuli uusi lentoliikenteen harjoittaja, joka tosin ei ainakaan toistaiseksi toimi suurimman lentoliikenteen harjoittajan kanssa päällekkäisillä reiteillä. Suomen suhteellisen pieni väki-

luku ei ilmeisestikään tarjoa niin suurta asiakaspotentiaalia, että uusilla yrittäjillä olisi kiinnostusta ryhtyä kilpailemaan kotimaan liikenteessä markkina-asemansa vakiinnuttaneen liikenteenharjoittajan kanssa.

Lentoliikenteen sisämarkkinoita koskevien EU-säädösten (asetukset 2407, 2408 ja 2409/1992) mukaisesti lähtökohtana on yhteisön lentoliikenteen harjoittajien vapaa oikeus reiteille tuloon sekä vapaa kilpailu. Valtiot saavat puuttua markkinoiden toimintaan lähinnä vain julkisen palveluvelvoitteen asettamisen kautta. Tällöinkin kyse on peruspalvelun luonteisen lentoliikenteen turvaaminen tilanteessa, jossa reitille ei ilman tukitoimia olisi tulossa palveluntarjoajia. Näin ollen valtion mahdollisuudet kilpailun synnyttämiseen ovat suhteellisen rajoitetut. Kilpailutilanteen syntymiseen vaikuttaa ensisijaisesti lentoliikenteen harjoittajien oma halukkuus tulla markkinoille.

Ilmailulaitokselle asetetut tavoitteet v. 2003 ja 2004 ja niiden toteutuminen

Valtion liikelaitoksen tavoitteiden asettelusta ja ohjauksesta säädetään laissa valtion liikelaitoksista (1185/2002), joka tuli voimaan 1.2.2003. Ilmailulaitokseen sovelletaan kuitenkin siirtymäsäännöksen nojalla edelleen vanhaa lakia valtion liikelaitoksista (627/1987). Eduskunnan ohjausmahdollisuuden kannalta liikelaitoslain uudistus ei merkitse oleellista muutosta.

Valtion talousarviokäsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitokselle palvelu- ja muut toimintatavoitteet. Vuodelle 2003 eduskunta hyväksyi seuraavat tavoitteet:

"Ilmailulaitoksen tavoitteena on, toimialansa ja tehtäviensä mukaisesti huolehtia siitä, että ilmailutoiminta tapahtuu mahdollisimman turvallisesti, tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti.

Ilmailulaitoksen tulee huolehtia palvelujensa tarjonnasta ja kehittämisestä kannattavan liiketoiminnan edellytysten mukaisesti. Palveluiden tarjonnassa ja kehittämisessä on otettava huomioon asiakkaitten, mukaan lukien sotilasilmailu, sekä yhteiskunnan tarpeet. Suomen lentoasemia ja lennonvarmistusjärjestelmää ylläpidetään ja kehitetään yhtenä kokonaisuutena ja niitä kehitetään niiden palvelujen kysyntää vastaavasti. Ensisijaisesti pyritään turvaamaan säännöllisen reittiliikenteen edellyttämät palvelut.

Ilmailulaitoksen tavoitteena on hyödyntää liiketoiminnassaan lentoasemien läheisyydessä

olevia laitoksen maa-alueita lentoliikenteen ja yhteiskunnan kannalta mahdollisimman tehokkaasti ja pitäen lentoasemien hyvää toimintaa ensisijaisena lähtökohtana."

Nämä tavoitteet ovat sisältyneet samanasaisina vuosien 2000–03 talousarvioesityksiin. Vuoden 2004 talousarviossa palvelu- ja toimintatavoitteet on uudistettu sanamuodoltaan, mutta asiasisällöltään ne vastaavat aiempien vuosien tavoitteita.

Liikelaitoslain mukaisesti eduskunta on ottanut kantaa myös mm. liikelaitoksen investointien enimmäismäärään ja lainanottoon.

Valtioneuvosto asetti Ilmailulaitokselle vuosille 2003 ja 2004 eduskunnan hyväksymien tavoitteiden lisäksi mm. tulostavoitteen, joka vuodelle 2003 oli 7,2 milj. € ennen tilinpäätössiirtoja ja vuodelle 2004 vastaavasti 7,9 milj. €.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti vuodelle 2003 Ilmailulaitokselle tavoitteen soveltaa toiminnassaan liikennehallinnonalan toimenpideohjelman mukaista ympäristöjärjestelmää ja vuodelle 2004 tavoitteen osallistua ilmailualan kriisivalmiuden kehittämiseen Naton kumppanuusohjelman puitteissa liikenne- ja viestintäministeriön valmiusyksikön kanssa tarkemmin sovittavalla tavalla.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut Ilmailulaitoksen Lentoturvallisuushallinnolle yksityiskohtaiset toimintatavoitteet vuosille 2003 ja 2004.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan liikelaitoksen vuodelle 2003 asetetut palvelu- ja muut toimintatavoitteet ovat toteutuneet varsin hyvin.

Lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluiden turvallisuus säilyi ministeriön mukaan vuoden 2003 aikana hyvänä. Liikenneilmailussa ei tapahtunut yhtään onnettomuutta, eikä vakavia vaaratilanteita sattunut.

Vuoden 2003 alussa aloitettiin matkustajien ja käsimatkatavaran turvatarkastusten lisäksi ruumaan menevän matkatavaran täydellinen turvatarkastus.

Ministeriö korostaa, että korkeatasoinen lentoasema- ja lennonvarmistuspalvelu merkitsee viiveetöntä lentoliikennettä. Eurocontrolin viivästymisraporttien mukaan vuoden 2003 lennoista Suomen ilmatilassa 2,8 % viivästyi lennonjohdollisista syistä. Vastaava osuus koko Euroopassa on 9,5 %. Lennonvarmistuspalveluista aiheutuvat viiveet ovat Suomessa lähes kokonaan heijastumaa muun Euroopan palve-

luista, sillä Suomen lennonvarmistuksesta johduneet syyt viivästyttivät vain 0,2 %:a lennoista.

Ministeriön mielestä Ilmailulaitos on sopeuttanut lentoasemien palveluajat vastaamaan hyvin liikenneilmailun tarpeita.

Vuodesta 2001 alkaen hyödynnetty ISO 14001 -standardin mukainen ympäristöjärjestelmä on luonut toimintamallin ympäristöjohtamiselle ja mahdollistanut ympäristöraportoinnin aloittamisen.

Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä myös Lentoturvallisuushallinnolle asetetut tavoitteet on pääosin saavutettu. Huolta tältä osin aiheuttaa kuitenkin Lentoturvallisuushallinnon useiden tarkastajien siirtyminen toimintaansa laajentavien lentoyritysten palvelukseen, mistä on seurannut jäljelle jääneille tarkastajille ylityöpaineita. Lentoturvallisuushallinto onkin jatkuvasti joutunut kouluttamaan ja rekrytoimaan uusia tarkastajia Suomen rajallisilta ammattilentaajamarkkinoilta.

Lentoliikenteen kilpailutilanne

Kilpailun vapaus EU:ssa

Lentoliikenne on EU:n sisällä ollut vapaata yritystoimintaa 1990-luvun puolesta välistä saakka. Kaikilla EU:iin rekisteröidyillä, toimiluvan omaavilla lentoyhtiöillä on oikeus harjoittaa kaupallista lentoliikennettä EU:n sisällä millä tahansa haluamallaan reitillä, myös toisen EU-maan sisäisessä liikenteessä. Eroa ei tehdä reitti- ja tilauslentoliikenteen välillä. Lentoliikenteen hintasäännöstely ja viranomaisvahvistukset purettiin samaan aikaan, eli yhtiöt saavat hinnoitella lentoliput vapaasti.

Kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus asettaa tarpeelliseksi katsomiaan menettelytapoja lentoliikenteen valvonnassa tarpeellisten tietojen saamiseksi. Tässä tarkoituksessa yhteisön lentoyhtiöille on asetettu velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle (Suomessa lentoliikennehallinnolle) reittinsä, aikataulunsa ja liikenteessään käyttämänsä konetyypit sekä tarvittaessa muita viranomaisen edellyttämiä tietoja.

Yhteisön ulkopuolisten maiden lentoyhtiöiden oikeudesta harjoittaa säännöllistä kansainvälistä liikennettä Suomen lentoasemille tai lentoasemilta määrätään Suomen ja ao. maan välisessä kahdenkeskisessä lentoliikennesopimuksessa. Sopimus ei luo velvoitteita liikennöidä tietyllä lentoasemalla, vaan liikenteen aloittaminen perustuu kunkin lentoyhtiön kaupalliseen harkintaan. Yhteisön ulkopuolisten maiden yhtiöiden

on tarvittaessa toimitettava lentoliikennehallinnolle yhteisön lentoyhtiöiltä vaadittujen tietojen lisäksi toimilupansa, vakuutustietonsa sekä mahdolliset muut viranomaisen kyseisen yhtiön kohdalla tarvitsemat tiedot.

Tilauslentoliikenteen lupamenettelystä on annettu Ilmailulaitoksen päätös 15.3.1996 Suomeen tulevasta ja Suomesta lähtevästä kansainvälisestä tilaus- ja taksilentoliikenteestä. Lupa yleensä myönnetään, ellei erityisiä syitä lennon kieltämiseen ole.

Lentoliikenteen lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskeva asetus (ETY) 95/93 sekä sitä muuttava 31.7.2004 voimaan tuleva asetus (ETY) 793/04 säätelee lähtö- ja saapumisaikoja (slots) yhteisön aikataulukoordinoinnin alaisilla lentoasemilla. Suomessa ainoa koordinoinnille asetetut vaatimukset täyttävä lentoasema on Helsinki-Vantaa. Koordinointi koskee sekä säännöllistä että tilauslentoliikennettä ja muutoksen tultua voimaan myös lentoasemaa säännöllisesti käyttävää taksilentoliikennettä.

Helsinki-Vantaan lentoasemalle suuntautuvaa liikennettä koordinoi Helsinki Slot Coordination Association ry:n palkkaama koordinaattori, joka jakaa lähtö- ja saapumisajat puolueettomasti asetuksessa edellytetyllä tavalla lentoasemalle määritellyn kapasiteetin puitteissa. Koordinaattori on täysin riippumaton kaikista osapuolista. Viranomainen ei voi puuttua lähtö- ja saapumisaikojen jakoon.

Lentoyhtiöllä on oikeus tiettyyn lähtö- ja saapumisaikaan seuraavana vastaavana liikennekautena, mikäli se on käyttänyt sitä asetuksessa edellytetyllä tavalla (aiemmin saavutetut oikeudet). Yhteisön ulkopuolisten maiden lentoyhtiöt ovat tasavertaisia yhteisön lentoyhtiöiden kanssa tässä suhteessa. Eroa ei myöskään tehdä reitti- ja tilauslentoliikenteen välillä.

Suomen muille lentoasemille suuntautuvaa liikennettä ei koordinoita. Käytännössä sielläkin sovelletaan aiemmin saavutettujen oikeuksien periaatetta.

Oikeuteen perustaa uusi lentoyhtiö ei sisälly viranomaisen tarveharkintaa, vaan riittää, että täyttää EU:n uuden lentoyhtiön perustamiselle asettamat ehdot. Ehdot liittyvät yhtiön ammattitaitoon, turvallisuuden hallintaan ja alkuvaiheen rahoitukseen. Ehtojen täytyessä toimilupa lentoyhtiölle myönnetään, ja kansallinen ilmailuvi-

ranomainen ei voi evätä tätä oikeutta asettamalla voimassa oleviin säädöksiin perustumattomia kansallisia lisävaatimuksia.

Ensimmäistä kertaa liikennelupaa hakevalta edellytetään mm. yksityiskohtaisia selvityksiä hakijayrityksen taloudellisesta tilanteesta. Luvan myöntämisen jälkeen lupaviranomainen voi milloin hyvänsä arvioida lentoliikenteen harjoittajan rahoitustilanteen ja peruuttaa luvan määräajaksi tai kokonaan. Edellytyksenä on, että lupaviranomainen ei enää vakuutu lentoliikenteen harjoittajan kyvystä täyttää nykyiset ja mahdolliset muut velvoitteensa seuraavan 12 kuukauden ajan.

Lupaviranomainen voi kuitenkin myöntää väliaikaisen luvan lentoliikenteen harjoittajan taloutta koskevien uudelleen järjestelyjen ajaksi edellyttäen, että turvallisuus ei vaarannu. Näin lentoturvallisuushallinto on toiminutkin erään julkisuudessaakin olleen lentoyrityksen tapauksessa. Yrityksen talouden kuntoon saattaminen ei kuitenkaan onnistunut väliaikaisen luvan voimassaoloaikana ja yritys asetettiin konkurssiin sen omasta hakemuksesta.

Lentoturvallisuushallinnon mukaan lentoliikenteen taloudellisten edellytysten arviointia säädellään EU:n tasolla. Eri jäsenvaltioissa käytetyistä arviointimenetelmistä ja niiden kehittämisestä on keskusteltu, mutta erikokoisten yritysten erilaisten toimintamuotojen ja taloudellisten järjestelyjen vuoksi yhtenäisiä arviointikriteerejä ei ole voitu kehittää. Näin ollen ilmailuviranomainen joutuu arvioimaan kunkin yrityksen tapauskohtaisesti yrityksestä saatavien selvitusten perusteella ottaen kuitenkin huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaatteen samat toimintamuodot omaavien yritysten osalta. EU:n säännöistä poikkeavien tiukempien kansallisten vaatimusten tai lentolipun maksaneiden matkustajien etujen turvaamiseksi vakuusvelvoitteiden asettaminen suomalaisille lentoyrityksille saattaisi yritykset huonompaan kilpailuasemaan niin muihin EU-valtioiden lentoyrityksiin kuin ns. kolmansien maiden lentoyrityksiin nähden. Lentoturvallisuushallinto on keskustellut asiasta Kuluttajaviraston kanssa, ja ne ovat todenneet yhteisesti, että matkatoimistoalaa vastaavat vakuusvelvoitteet lentoyrityksille tulisi asettaa yhteisillä eurooppalaisilla säännöksillä. Asian edistäminen kuuluu lähinnä kuluttajaviranomaisten toimivaltaan.

Infrastruktuurin vaikutus kilpailuun

Ilmailulaitoksen infrastruktuuripalvelujen hinnoissa ei ole yhtiökohtaisia eroja. Ilmailulaitoksen kaikkien palvelujen osuus matkalipun hinnasta on keskimäärin n. 6 %. Lentolippujen hintojen vaihdellessa samallakin reitillä tavattomasti on selvää, että em. osuus on joskus suurempi ja joskus taas hyvin pieni. Keskimääräisestikin laskien kotimaan liikenteessä infrastruktuuripalvelujen kustannusten osuus on lentoyhtiöille suurempi, arviolta noin 14 %. Niin sanottujen halpalentoyhtiöiden kohdalla tilanne on lentoasemien tasahinnoittelun ja ko. yhtiöiden kustannusrakenteen johdosta 20–25 %. Suomen lentoasemien hinnat ovat eurooppalaisittain edulliset, n. 20 % edullisemmat kuin Euroopan kentillä keskimäärin suomalaisperäisellä liikenteellä painotettuna. Joidenkin merkittävien lentokenttien maksut ovat Suomen maksuihin verrattuna lähes kaksinkertaiset.

Ilmailulaitos on Tampereen lentoasemalla kehittänyt vaihtoehtoisen matalakustannuksisen terminaalin, jossa palvelu on oleellisesti vaatimattomampaa kuin pääterminaaleissa. Tämä toinen vaatimattomampi vaihtoehto on samoin periaattein kaikkien niiden halukkaiden lentoyhtiöiden käytössä, jotka hyväksyvät sen palvelutason ja yhdistetyn toimintaperiaatteen. Laskeutumispalvelut, lennonjohtopalvelut, turvatarkastuspalvelut ja navigaatiopalvelut tätä toista linjaa käyttävät lentoyhtiöt maksavat samoin periaattein kuin pääterminaalia käyttävät lentoyhtiöt. Ilmailulaitos pyrkii näin osaltaan vastaamaan kehittyvien markkinoiden tarpeisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Suomessa lentoliikennemarkkinoiden toimintaedellytyksiä on katsottu voitavan edistää parhaiten erityisesti kehittämällä lentoliikenteen infrastruktuuria niin, etteivät infrastruktuurin puutteet muodostuisi markkinoille tulon esteiksi. Valtion liikelaitoksena Ilmailulaitos on voinut kehittää infrastruktuuria pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti. Lentoasemia on kehitetty verkostona, mikä on mahdollistanut myös pienten lentoasemien kehittämisen, vaikka nämä lentoasemat yksittäin tarkasteltuina eivät olisi kannattavia liiketaloudellisin mittarein arvioituna. Suomen lentoasemaverkosto on nyt suhteellisen hyvässä kunnossa, ja Helsinki-Vantaan lentoaseman kolmannen kiitotien käyttöönoton myötä kaikkien lentoasemiemme kapasiteetti on ministeriön mielestä varsin tyydyttävä. Infra-

struktuuri ei siten nykyoloissa aseta rajoituksia kaupallisen lentoliikenteen kehitykselle.

Ministeriö tähdentää lisäksi, että verkostoperiaatetta on noudatettu myös kotimaan lentoasemien maksuissa. Maksuperusteet ovat samantyyppiselle liikenteelle pääsääntöisesti samat kaikilla Ilmailulaitoksen ylläpitämillä lentoasemilla. Tämän ministeriö arvioi vaikuttavan positiivisesti varsinkin vähäliikenteisten lentoasemien liikenteeseen ja siten osaltaan edistävän liikennetarjonnan säilymistä ja mahdollisesti jopa parantumista koko Suomessa. Maksujen määrätymisperusteet ovat yhteisöläinsäädännön edellyttämällä tavalla tasapuoliset kaikkia lentoliikenteen harjoittajia kohtaan. Ne eivät esim. suosi reiteillä jo toimivia lentoliikenteen harjoittajia uusien yrittäjien vahingoksi.

Kilpailun kehittyminen

Ilmailulaitoksen mukaan lentoliikenteen kilpailutilannetta analysoitaessa on tarkasteltava erikseen kilpailutilanne EU:n sisäisessä kansainvälisessä lentoliikenteessä, kotimaan lentoliikenteessä sekä Suomen ja EU:n ulkopuolisten maiden välisessä lentoliikenteessä.

EU:n sisäisessä suomalaisperäisessä liikenteessä on Ilmailulaitoksen arvion mukaan kohtuullinen kilpailutilanne erityisesti Pohjoismaihin ja Saksaan. Allianssi- ja muut lentoyhtiöiden yhteistyösopimukset ovat toisaalta vähentäneet kilpailua, ja mm. ranskalainen ja sveitsiläinen lentoyhtiö ovat poistuneet Suomen markkinoilta. Toisaalta volyymit ovat aika pieniä ja kauttakulkureititys ylläpitää tältä osin tiettyä kilpailua. Kotimaisen lentoyhtiön markkinaosuus oli v. 2003 52 %.

Halpalentoyhtiöt aloittivat v. 2003 toimintansa Suomessa. Ryanair lentää Tampereelta Lontooseen ja Frankfurtiin, V-Bird Vantaalta Düsseldorfin ja Germanwings aloittaa lennot keväällä 2004 Vantaalta Kölniin. Kaiken kaikkiaan näiden yhtiöiden markkinaosuus on Suomessa pieni, n. 2 %, kun se koko Euroopan sisäisessä liikenteessä lienee n. 15 %. Toisaalta tämän liikenteen kasvu on nopeinta. Syitä halpalentoyhtiöiden pieneen markkinaosuuteen Suomessa lienevät Ilmailulaitoksen mukaan lähinnä Suomen vaatimaton väestöpohja ja markkinoiden pienuus. Myös etäisyystekijällä on vaikutusta.

Lentoyhtiöt päättävät liikenteestään kaupallisten näkökohtien perusteella, eikä Ilmailulaitoksella ole mahdollisuutta siihen puuttua.

Ilmailulaitos pyrkii omalta osaltaan edistämään alan kilpailua antamalla uusille reiteille, joita vielä ei liikennöidä, noin puolen vuoden ajan aloitusalennuksia laskeutumismaksuista. Näiden alennusten tosiasiallinen merkitys kilpailun tai palvelujen lisäämiseen on laitoksen mielestä vähäinen. Neutraliteettisyys eivät mahdollista alennusten antamista uusille tulokkaille, jos samaa reittiä liikennöi jo toinen yhtiö.

Kilpailun kiristymisen vaikutuksia kotimaisen lentotoiminnan tulevaisuudelle on Ilmailulaitoksen mukaan mahdoton arvioida. Nykyisen EU-politiikan mukaan kansallisia lentoyhtiöitä suojaavia toimia ei sallita, vaan kilpailussa on menestytävä, vaikka esim. jokin suuri yhtiö käyttäisi epätervettä polkuhinnoittelua. Ilmailulaitos ei kuitenkaan pidä tällaista tilannetta Suomen pienet markkinat huomioon ottaen todennäköisenä.

Kotimaan lentoliikenteessä Finnairin markkinaosuus on 86 %. Tähän oikeastaan on lisättävä myös Golden Airin 9 %:n osuus, koska yhtiöt eivät kilpaile samoilla reiteillä vaan ovat Ilmailulaitoksen mukaan käytännössä jakaneet markkinat siten, että Golden Air hoitaa pienillä konetyypeillään ne reitit, joista Suomen kansallinen lentoyhtiö on kustannusrakenteensa ja konetyyppiensä sekä reittien heikon kannattavuuden vuoksi luopunut.

Kotimaan lentoliikenteessä ei ole ollut kilpailua lentoyhtiöiden kesken. Vasta halpalentoyhtiön tulo markkinoille huhtikuussa 2003 toi erälle reiteille todellisen kilpailun. Tällä hetkellä näyttää siltä, että kilpailu ei ollut taloudellisesti kestävällä pohjalla. Sillä on kuitenkin ollut dramaattiset vaikutukset kotimaan liikenteen hintatasoon.

Kotimaan lentoliikenteessä on suhteellisen pienet markkinat 3–4 yhteysväliä ja tiettyjä sesonkireittejä lukuun ottamatta, joten kilpailua ei juurikaan synny. Asiaan vaikuttaa myös se, että perinteinen lentoyhtiö on asemaltaan ylivoimainen ja yleensä hoitanut palvelut hyvin. Viime vuosina kotimaan lentoliikenteen hintataso on noussut oleellisesti inflaatiota nopeammin, mikä on vähentänyt kysyntää. Suomen kotimaan lentoliikennemarkkinoiden pienuuteen vaikuttaa oleellisesti myös voimakkaasti subventoidut muut julkisen liikenteen palvelut.

Ilmailulaitos pyrkii omalta osaltaan edistämään lentoliikenteen palvelutason kehittymistä ja monipuolistumista, ja joissakin tilanteissa edes säilymistä, näkisi kilpailun myös kotimaanliiken-

teessä tavoiteltavana ja toivottavana. Viranomaisen toiminta ei ole sille esteenä, mutta toisaalta lentoaseman pitäjälläkään ei ole juuri nykyistä suurempia mahdollisuuksia kannustaa kilpailua, jos ja kun eri yhtiöiden tasapuolisesta hinnoittelukäytännöstä halutaan pitää kiinni.

Suomen ja EU:n ulkopuolisten maiden välisissä sopimuksissa maat ovat antaneet yhtäläiset liikenneoikeudet molempien maiden lentoyhtiöille. Varsin usein kyseiset lentoyhtiöt ovat tehneet yhteistyösopimuksen, joka jossain määrin saattaa rajoittaa kilpailua mutta toisaalta tukee palvelutasoa. Lisäksi EU:n liberaalin lentoliikennepolitiikan piiriin tulee kymmenen uutta EU-maata.

Suoraa mannertenvälistä liikennettä Suomesta harjoittaa tällä hetkellä vain Finnair. Vastavuoroiset liikenneoikeudet ovat kuitenkin myös toisen maan yhtiöillä, joskaan toistaiseksi nämä eivät ole olleet kiinnostuneita liikenteen avaamiseen. Kaukoliikenteen kilpailutilanne on siis voimakkaasti kauttakulkuliikenteessä. Toisaalta myös suuri osa Suomeen tulevasta, lisääntyvästä kaukoliikenteestä on kauttakulkuliikennettä, mikä osoittaa näiden reittien kilpailukyvyyn. Erityisesti Aasian-liikenne kasvaa voimakkaasti Suomen edullisen maantieteellisen aseman vuoksi (Keski-Euroopasta Aasiaan menevien reittien varrella).

EU:n lentoliikennepolitiikka suhteessa kolmansiin maihin on muuttunut. EU edellyttää, että jäsenmaat neuvotellessaan bilateraaliosopimuksia lähtisivät siitä, että liikenneoikeudet on myönnettävissä mille tahansa EU-lentoyhtiölle, ei vain ao. maan lentoyhtiölle. EU:n ulkopuoliset maat eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole olleet halukkaita suostumaan tähän, mikä toisaalta on saanut EU:n edellyttämään, että uusia liikenneoikeuksia voidaan sopia vain tilapäisesti. Tämä linjaus on ainakin suomalaisen lentoyhtiön ja Suomen palvelutason kannalta huono.

Lentoliikenteen ja muiden liikennemuotojen kilpailu

Lentoliikenteen ja muiden liikennemuotojen välisen kilpailun osalta Ilmailulaitos viittaa Euroopan alueellista liikennettä hoitavien lentoyhtiöiden laatimaan laajaan julkaisuun *Discrimination against Air Transport*, jossa lentoyhtiöt laajasti kritisoivat kilpailun vääristymiä. Lentomatrustaja maksaa lipun hinnassa kaikki lentämiseen liittyvät oheiskustannukset ml. lentokentät, lennonvarmistuksen, turvatarkastukset,

viranomaistoiminnot ja lentoyhtiöiden vakuutusmaksujen kautta vastuut kolmannelle osapuolelle onnettomuustilanteissa ja lisäksi vielä sotariskin, jos siviili-ilma-alusta käytetään aseena. Vastaavaa, kaikki mahdolliset kustannukset kattavaa hinnoittelua ei ole missään muussa liikennemuodossa, kuten ei myöskään samanlaista matkustajan vakuutusturvaa onnettomuuksien varalta.

Samanlaisilla infrastruktuurin ja matkustajien vastuiden kustannusvastuuperiaatteilla hinnoiteltaessa esim. rautateiden henkilöliikenteen lipun hinnat olisivat Suomessa arviolta 40–50 % korkeammat, nopeassa rautatieliikenteessä vielä tätäkin korkeammat.

Kotimaan pitkämatkaisessa liikenteessä lentoliikenteen osuus pääkaupunkiseudun ja aluekeskusten välillä on Vaasa–Kuopio-linjan pohjoispuolella yli 50 %, Ouluun ja siitä pohjoisemmaksi yli 80 %. Muu kuin pääkaupunkiseudun välinen kaukoliikenne on vähäistä.

Lentoliikenteen turvallisuustilanne

Arvioitaessa erityisesti kaupallisen lentoliikenteen turvallisuutta huomiota on syytä kiinnittää lentoliikenteen kansainväliseen valvontajärjestelmään sekä kansallisiin valvontaoikeuksiin ja -mahdollisuuksiin. Kiristyneessä kansainvälisessä tilanteessa on myös syytä tarkastella kansallista varautumista lentoliikenteeseen kohdistuviin terroriteon yrityksiin.

Lentoliikenteen valvontajärjestelmä

Suomen lentoturvallisuusviranomainen, lentoturvallisuushallinto, huolehtii siitä, että lentoturvallisuus Suomessa on korkeaa kansainvälistä tasoa. Eurooppalaisten ilmailuviranomaisten yhteistyöjärjestön, Joint Aviation Authoritiesin (JAA) yhteisen linjauksen mukaisesti lentoturvallisuushallinnon turvallisuustavoitteena on vuotuisten lento-onnettomuuksien ja niissä kuolleiden määrän jatkuva vähentäminen lentoliikenteen määrän kehityksestä huolimatta. Lentoturvallisuushallinto toimii Ilmailulaitoksen erillisenä yksikkönä. Se on toimialallaan päätöksissään ja toimissaan täysin itsenäinen. Tähän liikelaitoksen ja viranomaistehtäviä hoitavan yksikön keskinäiseen asemaan palataan vielä jäljempänä.

Lentämisestä on pitkäaikaisen ja määrätietoisensa turvallisuustyön seurauksena tullut hyvin turvallinen liikennemuoto. Lentomatkustajan riski kuolla liikennekoneen onnettomuudessa on

yksi 8:aa miljoonaa lentoa kohden. Jotta lentoonnettomuudet vähenisivät liikenteen kasvusta huolimatta normeja, teknisiä laitteistoja ja menetelmiä on kehitettävä jatkuvasti. Euroopan osalta turvallisuustyö tehdään EU:n, kansallisten ilmailuviranomaisten ja alan järjestöjen kanssa yhteistyössä. Merkittävimmät toimijat ovat Euroopan komissio, Euroopan lento-turvallisuusvirasto EASA, Eurocontrol ja ilmailuviranomaisten yhteistyöelin JAA.

Lentoturvallisuushallinto osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön. Ilmailun turvallisuusvaatimukset tulevat lähes kokonaan ICAO:n (YK:n alainen kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö), EU:n, EASA:n, JAA:n ja Eurocontrolin laatimista normeista. Kansallisen ilmailuviranomaisen turvallisuustyön perusta onkin yhteisten vaatimusten yhtenäinen soveltaminen sekä toiminnan valvonta. Ministeriön mielestä riittävien ja ammattitaitoisten tarkastajaresurssien varmistaminen on turvallisuusvalvonnan keskeisin tekijä. Ilmailu on kasvanut viime vuosina Suomessa merkittävästi ja uusia lentoyrityksiä on perustettu. Lisääntyneen toiminnan lupamenetelyt ja yritysten valvonta ovat samalla lisänneet lentoturvallisuushallinnon valvontatehtäviä.

Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen mukaisesti kukin valtio valvoo omia lentoliikenteen harjoittajiaan ja kyseiseen valtioon rekisteröityjä ilma-aluksia. Näin ollen Suomen viranomaisten valvonta kohdistuu ensi sijassa suomalaisiin lentoliikenteen harjoittajiin ja Suomessa rekisteröityihin ilma-aluksiin siitä riippumatta, missä ne liikennöivät. Vastaavasti Suomessa liikennöivän ulkomaisen lentoliikenteen harjoittajan valvonta kuuluu sen kotivaltiolle. Valvonnan onnistuminen pyritään turvaamaan tiedottamalla Suomessa tehdyistä havainnoista rekisteröintivaltion viranomaisille. Lisäksi Suomen viranomaiset voivat ilmailulain (281/1995) 84 §:n 1 momentin mukaisesti lentoturvallisuusperusteella estää myös ulkomaisen ilma-aluksen lentoonlähden.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että kaikkien suomalaisten lentoliikenteen harjoittajien on täytettävä samat, kansainvälisiin normeihin ja osin yhteisöläinsäädäntöön perustuvat lentoturvallisuusvaatimukset siitä riippumatta, minkä tyyppisellä palvelukonseptilla ne toimivat. Kaupallisen lentoliikenteen kiristyvällä kilpailulla ei saa olla haitallisia vaikutuksia lentoturvalli-

suuteen niin lyhyellä kuin pitkälläkään aikavälillä.

YK:n alainen kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO ja sen perustana oleva Chicagon yleissopimus määrittelevät kansainvälisen lentoliikenteen keskeiset periaatteet. Lentoyhtiöiden tulee kansainvälisessä ilmailussa noudattaa oman kotimaansa asettamia lentoturvallisuusvaatimuksia. Näiden vaatimusten on kuitenkin täytettävä vähintään yleissopimuksen liitteiden mukaiset turvallisuusnormit. Lentoliikenneturvallisuuden kansainväliset vähimmäisvaatimukset on julkaistu yleissopimuksen liitteissä 1 (lupakirjat), 6 (lentotoiminta ja huolto-toiminta) ja 8 (lentokelpoisuus). Kaupallinen lentäminen muihin maihin edellyttää toki lupaa näiltä valtioilta, mutta luvan pääasiallinen merkitys on ilmailupoliittinen. Ilma-aluksen kotivaltio vastaa siitä, että toiminta on turvallista ja että asetettuja vähimmäisvaatimuksia noudatetaan.

Chicagon yleissopimus ei ole määritellyt mitään järjestelmää, joilla muut maat systemaattisesti varmistaisivat, että kansainvälisiä vähimmäisvaatimuksia noudatetaan. Tämän varmistamiseksi ICAO on vuodesta 1999 alkaen auditoinut yli 180 jäsenmaataan. Näillä tarkastuskäynneillä pyritään varmistamaan, että ao. valtioilla on sekä lainsäädäntö, resurssit että menettelytavat, joilla voidaan huolehtia siitä, että niiden ilma-alukset ja lentoyhtiöt täyttävät kansainväliset turvallisuusnormit. ICAO ei kuitenkaan luokittele valtioita sen mukaan, miten ne täyttävät kansainväliset vaatimukset. Tarkastuskäyntien pohjalta on jokaisen valtion kanssa laadittu ohjelma havaittujen puutteiden korjaamiseksi. ICAO:n auditointiohjelma parantaakin ministeriön mielestä osaltaan merkittävästi ilmailun turvallisuutta kaikkialla maailmassa. Tarkastukset ovat tuoneet esiin myös vakavia puutteita eräiden maiden toiminnassa. Näiden korjaaminen edellyttää monissa tapauksissa ulkopuolista tukea: ICAO:lla onkin meneillään erilaisia kehitys- ja avustushojoelmia monissa maissa.

ICAO:n auditointiohjelmaa täydentämään on Euroopassa viime vuosina otettu käyttöön erilliset pistokoetarkastukset. Vuosittain tarkastetaan yli 500 lentoyhtiön koneita yli 3 000 asematasotarkastuksessa. Lentoturvallisuushallinnon tekemien asematasotarkastusten määrä on ollut vuosittain 7–40. Tarkastuksessa käydään yhtenäisellä ohjelmalla läpi lentokoneen asiakirjat, varustus ja sen ulkoinen kunto. Tarkastus

tehdään välilaskun aikana. Niin lyhyessä ajassa ei koneen ja lentoyhtiön turvallisuutta voida kuitenkaan arvioida kuin erältä selkeästi ulospäin näkyviltä osin. Valtaosa onnettomuuksista tapahtuu syistä, joita ei voida asematasotarkastuksissa havaita. Raportit taltioidaan yhteiseen tietokantaan, johon yhteistyöhön osallistuvilla ilmailuviranomaisilla on pääsy. Kukin valtio hyödyntää tietokantaa omassa valvontatoiminnassaan. Eri maiden erilainen julkisuuslainsäädäntö asettaa kuitenkin rajoituksia tietojen käytölle ja julkistamiselle. Ministeriö korostaa, että tarkastukset eivät voi korvata sitä ratkaisevan tärkeää roolia, joka lentoyhtiön kotimaan viranomaisella ja ennen kaikkea yhtiöllä itsellään on turvallisuuden varmistamisessa.

Tarkastushavaintojen perusteella lentoyhtiöltä edellytetään korjaavia toimenpiteitä. Mikäli viat ovat sen luonteisia, että lennon turvallisuus on selvästi vaarantunut, voidaan ilma-aluksen lähtö kieltää, kunnes turvallisuuspuutteet on korjattu. Näillä perusteilla ilma-aluksen tai lentoyhtiön tulo maahan voidaan myös kokonaan kieltää.

EU:ssa annettiin 21.4.2004 direktiivi kolmansien maiden ilma-alusten turvallisuuden valvonnasta. Sillä pyritään poistamaan ne ongelmat, jotka liittyvät nykyisiin asematasotarkastuksiin ja tietojen vaihtoon. Päätöstä direktiivistä odotetaan lähiaikoina. Tarkastuksen suorittaminen tulee pakolliseksi, kun on syytä epäillä, ettei lentokone täytä kansainvälisiä turvallisuusnormeja. Tarkastusten määrä tulee selvästi lisääntymään. Direktiivi selkeyttää myös tietojen vaihtoa viranomaisten välillä. Komissiolle tulee lisäksi velvollisuus vuosittain raportoida tarkastusten tuloksista. Tarkoituksena on myös luoda päätöksentekojärjestelmä, jolla lentokiellot voidaan saattaa voimaan koko yhteisön alueella.

Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnon valvontaresursseja ollaan parhailaan lisäämässä, jotta direktiivin vaatimukset voitaisiin täyttää, mutta pätevän henkilöstön saatavuus on hyvin rajallista. Asematasotarkastuksia suorittavat os aikainen lentotoiminnan tarkastaja koordinaattorina ja neljä muuta koulutettua tarkastajaa. He suorittavat tarkastuksia oman päätoimensa ohella.

Lentoliikenteen turvallisuus Suomessa tilastojen valossa

Tarkastelujaksolla 1998–2003 liikenneilmailussa ei tapahtunut yhtään kuolemaan johtanutta

onnettomuutta. Vuonna 2000 tapahtui yksi lievä onnettomuudeksi luokiteltava tapaus ilmailuksen törmätessä matkustajasillan.

Yleisilmailussa sen sijaan tapahtui 21 onnettomuutta, joissa kuoli 8 henkeä. Kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien yleisin syy oli lentäminen liian huonoissa sääolosuhteissa. Helikopterionnettomuuksia oli yleisilmailun 21 onnettomuudesta 10, mutta ne eivät vaatineet yhtään kuolonuhria. Yleisimmät helikopterionnettomuuksien syyt ovat olleet virhearviointi laskeutumisessa ja tekniset häiriöt.

Harrasteilmailussa tapahtui tarkastelujaksolla 23 onnettomuutta, joissa kuoli 7 henkeä. Yleisimpiä onnettomuuksiin johtaneita syitä olivat epäonnistunut lentoönlähtö hyväksymättömältä lentopaikalta, puutteellinen valmistautuminen vallitseviin sääoloihin, tekniset viat ja koneen hallinnan menetys laskeuduttaessa vaikeissa sääolosuhteissa.

Kuolemaan johtaneista onnettomuuksista 4 tapahtui laskuvarjohyppääjille, 2 riippu- ja varjo-liitotoiminna ja yksi ultrakeveällä lentokoneella.

Kaikkiaan menehtyi tarkastelujakson 1998–2003 aikana ilmailun onnettomuuksissa 15 henkeä. Turvallisuustilastoa voidaan ministeriön mielestä pitää kansainvälisesti vertailtuna hyvänä.

Lentoliikenteen ongelmien ennaltaehkäisyssä on keskeisessä asemassa onnettomuuksien ja vaaratilanteiden raportointijärjestelmä. Lentoyhtiöiden, lentäjien, lennonjohtajien ja lentoturvallisuuden parissa ilmailuorganisaatioissa työskentelevien henkilöiden tulee raportoida ilmailuviranomaiselle ilmailussa tapahtuneet vaaratilanteet. Raportoinnin tarkoituksena on saada tietoa ja mahdollisista ongelmista vastaavien tapausten estämiseksi tulevaisuudessa.

Lentoturvallisuushallinnon vastaanottamat onnettomuus- ja vaaratilanneraportit v. 1998–2003

Vakavuusluokka	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Yhteensä
	Määrä						
Lento-onnettomuus	9	8	10	7	5	6	45
Vakava vaaratilanne	17	14	11	8	12	2	64
Vaaratilanne	73	77	28	26	19	18	241
Muut ilmoitukset	451	388	374	448	445	423	2 529
Yhteensä	550	487	423	489	481	449	2 879

Lähde: Ilmailulaitos 2004.

Raporttien määrä ei liikenne- ja viestintäministeriön mielestä sellaisenaan kuvaa lentoturvallisuuden kehityksestä. Valtioissa, joissa lentoturvallisuusraportit ovat luottamuksellisia, raportoidaan vaaratilanteista vielä huomattavasti enemmän. Tämä on ymmärrettävää, koska henkilöt raportoivat myös omista virheistään. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Ruotsissa saa ilmailuviranomainen vuosittain 2 200 vaaratilanne- ja poikkeamaraporttia. Tanskassa, jossa siirryttiin v. 2001 luottamukselliseen raportointijärjestelmään, raportoidaan viranomaiselle vuosittain 3 600 vaaratilannetta ja muuta poikkeamaa. Poikkeamaraportit luokitellaan riskiarvion perusteella.

Vaaratilanteisiin johtaneet syyt ovat usein hyvin moninaisia. Useissa vakavissa tapauksissa on kuitenkin ollut kyse porrastuksen alituksesta tai kiitotieloukkauksesta. Tapaukset ovat usein johtuneet lentäjän tai lennonjohtajan inhimilli-

sestä virheestä. Vaaratilanteen tutkinnassa on tutkintalautakunta pyrkinyt tarkemmin selvittämään inhimilliseen virheeseen johtaneet tekijät. Inhimillisen tekijän osuutta pyritään vähentämään kehittämällä toimintatapoja, teknisiä järjestelmiä ja koulutusta.

Lentoliikenteen kansainväliset turvallisuusriskit

Viime vuosina on edellä kuvattujen lentoliikenteen perinteisten riskien rinnalle noussut vakava huoli tahallisten terrori- ym. tekojen vaaran lisääntymisestä. Tammikuussa 2003 voimaan tullut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä (2002/2320/EY) ja sen nojalla annetut komission asetukset määrittävät tason turvatoimille, joita yhteisön lentoasemilla on noudatettava. Lentoasemien turvatoimista Suomessa vastaava Ilmailulaitos huolehtii näiden turvatoimien järjestämisestä. Merkittävä osa

Suomen ja muiden maiden välisestä matkustajaliikenteestä kohdistuu maihin, jotka noudattavat samantasoisia turvajärjestelyjä joko em. asetuksen tai Euroopan siviili-ilmailukonferenssin suosituksen (ECAC Doc. 30) pohjalta. Näin ollen voidaan ministeriön mielestä arvioida, että turvatoimet suuressa osassa Eurooppaa ovat lähtökohtaisesti samalla tasolla kuin Suomessa.

Ministeriön käsityksen mukaan mainitun ase-
tuksen mukaiset turvatoimet ovat nykytilanteessa riittäviä. Toistaiseksi ei ole näkyvissä sellaisia uhkia, jotka edellyttäisivät kansallisesti turvatoimien korkeampaa tasoa kuin Euroopassa yleensä. Yhdysvallat ja jotkut Euroopan valtiot suunnittelevat tai ovat jo ryhtyneet sijoittamaan ilma-aluksiin aseistettuja turvamiehiä. Suomessa vastaavaan menettelyyn ei ole ryhdytty, koska ilma-aluksen matkustamoon vietyä ase muodostaa itsessään riskin, joka nykyarvion mukaan on suurempi kuin mahdolliset hyödyt.

Ministeriö ja Ilmailulaitos seuraavat jatkuvas-
ti turvatilanteen kehitystä, ja turvajärjestelyjä voidaan nopeastikin mukauttaa kulloisenkin riskiarvion mukaisesti. Suomi osallistuu myös alan kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojen-
vaihtoon. Jatkossa kehitystä tapahtuu varsinkin henkilöiden biometrisen tunnistamisen alalla. Tavoitteena ovat kansainvälisesti mahdollisim-
man yhtenäiset ratkaisumallit kansainvälisen
siviili-ilmailujärjestön (ICAO) tasolla.

Ilmailulaitos

Organisaation kehittämissuunnitelmat

Ilmailulaitos on liikenne- ja viestintäministeriön
hallinnonalalla toimiva liikelaitos, joka perustetiin lailla (1123/1990) 1.1.1991 alkaen. Laissa on tarkemmin määritelty liikelaitoksen tehtävät. Lain mukaan Ilmailulaitos tuottaa lentokenttä- ja lennonvarmistuspalveluja sekä siviili- että sotilasilmailun tarpeita varten ja harjoittaa muuta laitoksen toimialaan liittyvää liiketoimintaa. Lisäksi Ilmailulaitos huolehtii siviili-ilmailun kansainvälisestä yhteistyöstä siltä osin, kuin ne eivät kuulu muun viranomaisen toimivaltaan.

Ilmailun viranomaistehtävät on eriytetty varsinaisesta liikelaitostoiminnasta. Liikelaitoksen yhteydessä toimii kaksi viranomaistehtävistä huolehtivaa itsenäistä erillisyyksikköä, joista lentoturvallisuushallinnon asema on järjestetty Ilmailulaitoksesta annetussa laissa (1123/1990) ja lentoliikennehallinnon asema Ilmailulaitoksen työjärjestyksessä.

Lentoturvallisuushallinnon päällikkö ratkai-
see erityisesti lentoturvallisuuteen liittyvien oh-
jeiden ja määräysten antamista, siviili-ilmailun
valvontaa, lupakirjoja, ilma-alusten lentotoimin-
taa, lentokelpoisuutta, rekisteröintiä ja kiinnit-
tämistä koskevat asiat. Ministeriö nimittää yksi-
kön päällikön.

Lentoliikennehallinnon tehtävänä puolestaan
on huolehtia ilmailun kansainvälisistä sopimuk-
sista ja siviili-ilmailun kansainvälisestä yhteis-
työstä siltä osin, kuin ne eivät kuulu muun vi-
ranomaisen toimivaltaan. Lisäksi lentoliikenne-
hallinto vastaa siviili-ilmailun turvaamiseen len-
toasemilla liittyvistä tehtävistä.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti
4.6.2003 työryhmän kartoittamaan ja analysoi-
maan Ilmailulaitoksen julkisten hallintotehtävien
eli viranomaistehtävien organisointivaihtoehdot.
Työryhmä luovutti 16.10.2003 väliraporttinsa,
jonka mukaan vaihtoehtoja olivat järjestää teh-
tävät liikelaitoksessa tarpeellisessa määrin
eriytettyinä tai erillisessä virastossa.

Työryhmä totesi Ilmailulaitoksen sisällä toi-
mivan viraston eduksi taloudellisuuden, rahoit-
uksen varmuuden ja synergian liikelaitoksen
tehtäviin. Perustuslain pohjalta ja ottaen huo-
mioon Ilmailulaitoksessa hoidettavat viran-
omaistehtävät, jotka sisältävät normintantoa,
merkittävää julkisen vallan käyttöä ja Ilmailulai-
toksen liiketoiminnan valvontaa, työryhmä kui-
tenkin piti parempana viranomaistehtävien siir-
tämistä Ilmailulaitoksesta erilliseen virastoon.

Työryhmä ehdotti siten, että ilmailun viran-
omaistehtäviä varten perustettaisiin liikelaitok-
sesta organisatorisesti erillinen virasto. Liikelai-
tos vastaisi edelleen liiketoiminnasta eli lento-
kenttä- ja lennonvarmistuspalveluiden ym. jär-
jestämisestä. Työryhmä piti viranomaistehtävien
erottamisen edellytyksenä sitä, että ilmailun
viranomaistehtävien tuloksellisen hoidon var-
mistamiseksi tehtävien riittävä rahoitus turva-
taan. Työryhmän mielestä siltä osin, kuin viran-
omaistehtäviä ei rahoitettaisi asiakasmaksuin,
lähtökohtana tulisi olla ilmailusektorilta perittä-
vä, tähän tarkoitukseen kohdennettu rahoitus.
Työryhmä edellytti myös, että ennen kuin erilli-
sen viraston perustamisesta päätetään, saadaan
varmuus siitä, että virasto voidaan perustaa
pääkaupunkiseudulle. Tätä on perusteltu Ilmai-
lulaitoksen henkilöstön ja asiakkaiden kannalta
sekä muutoksen edellyttämän toiminnallisen
valmistelun mahdollistamiseksi.

Lentoturvallisuushallinnossa työskenteli vuoden 2003 lopussa yhteensä 80 työntekijää. Lisäksi kolme henkeä oli äitiyslomalla. Henkilöstöstä osa-aikaisia oli 14. Vaihtuvuus oli melko suuri. Tämä johtui erityisesti siitä, että v. 2003 aloitti Suomessa toimintansa neljä uutta raskaan lentoliikenteen yritystä. Uudet yhtiöt rekrytoivat useita henkilöitä myös lentoturvallisuushallinnosta ja mm. tämän vuoksi lentoturvallisuushallinnossa oli vuoden 2003 lopussa auki useita täyttämättömiä vakansseja. Lentoturvallisuushallinto on saanut pääosan tukipalveluistaan Ilmailulaitokselta.

Lentoturvallisuushallinnon vuoden 2004 budjetin mukainen suunniteltu henkilöstö on 103. Tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2004 aikana pyritään rekrytoimaan vanhoihin avoinna oleviin tehtäviin pätevät henkilöt.

Lentoliikennehallinnossa on tällä hetkellä yhdeksän virkaa. Security-tehtävien lisääntymisen johdosta henkilön määrä on tehtävien määrään nähden vähäinen. Lentoliikennehallinto on saanut kaikki tukipalvelut liikelaitoksesta.

Ilmailulaitoksessa on tehty päätös yhden apulaisjohtajan palkkaamisesta lentoliikennehallintoon syksystä 2004 alkaen. Lentoliikennehallinnon henkilöstö tulee vuoden 2004 lopussa olemaan siten 10.

Uuden erillisen viraston perustamisen myötä lentoturvallisuushallinto ja lentoliikennehallinto arvioivat tarvitsevansa lisähenkilöstöä 33 henkilötyövuotta. Uudessa virastossa työskentelisi siten vakituisesti 146 henkeä.

Valtion liikelaitoksista annetun lain voimaantulosäännöksen mukaista vuoden 2005 alkua työryhmä piti liian varhaisena toiminnan aloittamiselle, ja tavoitteena pidettiin viraston toiminnan aloittamista vuoden 2006 alusta. Liikelaitoslain voimaantuloa ehdotettiin tämän johdosta siirrettäväksi Ilmailulaitoksen osalta.

Liikenne- ja viestintäministeriö päätti väliraportin pohjalta, että työryhmän tulee valmistella 31.10.2004 mennessä ehdotus erillisen ilmailuviranomaisen perustamistoimiksi ja hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus uudeksi ilmailua koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotus tulisi sisältämään uuden ilmailulain, uuden lain erillisestä ilmailuviranomaisesta ja ehdotukset sen toiminnan rahoituksen ja hallinnon järjestämisestä. Samalla työryhmän tulee valmistella liikelaitoslain ja ilmailuviranomaisen perustamisen edellyttämät muutokset Ilmailulaitoksesta annet-

tuun liike-laitoskohtaiseen lakiin sekä tarvittavat muutokset muihin säädöksiin.

Ministeriö on valmistellut erikseen virkатыö-nä ehdotuksen liikelaitoslaitoslain voimaantulosäännöksen tarkistamiseksi siten, että lakia sovellettaisiin Ilmailulaitokseen vasta vuoden 2006 alusta, ja toimittanut sen 11.5.2004 valtiovarainministeriölle.

Tarkoituksena on, että uuden ilmailuviranomaisen perustaminen sisällytettäisiin valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja lakiesitykset annettaisiin eduskunnalle viimeistään syyskuun 2005.

Liikelaitos- ja viranomaistehtävien erottaminen selkeyttää ministeriön mielestä ennen kaikkea viranomaistehtävien roolia laitoksessa. Viranomaistehtävien erottaminen lisää kuitenkin väistämättä kustannuksia sen johdosta, että nyt samat henkilöt suorittavat sekä liikelaitos- että viranomaistehtäviä. Esimerkit toisista Pohjoismaista viittaavat ministeriön mukaan tarpeeseen jopa lähes kaksinkertaistaa viranomaistehtäviä suorittavien henkilöiden määrä nykyisestä. Siltä osin kuin kustannuksia ei kateta valtion talousarviossa osoitettavalla määrärahalla, ne tulevat ilmailualan maksettaviksi.

Ministeriö yhtyy työryhmän näkemykseen, että ennen ilmailun viranomaistehtäviä hoitavan viraston perustamistoimia on saatava varmuus siitä, että virasto voidaan perustaa lähelle Vantaalla toimivaa Ilmailulaitosta ja maan suurinta lentokenttää, Helsinki-Vantaata. Ilmailulaitos itse, Finnair ja muut päälentoasemalla tai sen ympärillä toimivat lentoyhtiöt ja muut ilmailua palvelevat laitokset olisivat sekä viraston pääasialliset asiakkaat että valvonnan kohteet.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Ilmailulaitosta selvittämään ja tekemään työryhmälle 30.3.2004 mennessä ehdotuksen erillisen viraston tehtävänmäärittelystä, viraston edellyttämistä resursseista ja niiden saatavuuden edellytyksistä, viranomaistoiminnan kustannuksista sekä asiakkailta perittävistä maksuista. Erikseen on selvitettävä perustamisvaiheen järjestelyt kustannuksineen. Ilmailulaitosta on myös pyydetty selvittämään viranomaistoimintojen erottamisen vaikutus liikelaitoksen kuluihin. Nämä selvitykset on toimitettu työryhmälle ja ministeriölle.

Liikelaitoksen toiminnan tuloksellisuus v. 2003

Edellä on jo käsitelty Ilmailulaitokselle asetettujen palvelu- ja toimintatavoitteiden toteutumista

v. 2003. Seuraavassa tarkastellaan liikelaitoksen ja sen tytäryhtiöiden muodostaman konsernin tulosta v. 2003.

Ilmailulaitos ja sen tytäryhtiöt Airpro Oy, Lentoasemakiinteistöt Oy, Koyj Lentäjätie 1, Koyj Lentäjätie 3, Koy Turun Lentorahdi sekä IP-Kiinteistöt Oy muodostavat liikelaitoslain 3 §:ssä määritellyn liikelaitoskonsernin. Vuosi 2003 oli Ilmailulaitoksen 13. vuosi liikelaitoksena.

Leimaa antavaa vuoden 2003 lentoliikenteelle oli kaksijakoisuus: alkuvuonna lentoliikenne väheni, mutta loppuvuonna kasvoi suhteellisen voimakkaasti. Toinen leimaa-antava piirre oli uusien lentoyhtiöiden tulo markkinoille. Suomeen perustettiin vuoden aikana neljä reittiliikennettä harjoittavaa yhtiötä ja kolme ulkomaista yhtiötä aloitti liikennöinnin Suomeen.

Kokonaisuudessaan lentoliikenteen tarjonta, laskeutumisten määrä, kasvoi 1,1 % v. 2003. Kasvu johtui kansainvälisen liikennetarjonnan kasvusta, 3,7 %. Kotimaan liikenteen laskeutumisesta vähenivät 1,1 % vuodesta 2002.

Suomen ilmatilan yli lentävä liikenne kasvoi lentojen määrällä mitattuna 4,0 %. Ylilentojen lentokilometrit kasvoivat vain 0,8 %.

Ilmailulaitoksen liiketoiminta kehittyi myönteisesti vuoden 2003 aikana. Liikelaitoksen liikevaihto oli 219,0 milj. €, mikä oli 0,5 milj. € enemmän kuin budjetoitu liikevaihto ja 16,6 milj. € enemmän kuin v. 2002. Liikevaihdon kasvu edellisestä vuodesta johtui vuoden 2003 alusta lukien käyttöön otetusta uudesta turvamaksusta ja Eurocontrol-järjestön jäsenyyden ja lentojen tasapuolisen kohtelun edellyttämästä kotimaan lentoreittimaksun alennuksen poistamisesta ja sen korottamisesta kansainvälisen liikenteen maksun kanssa yhtä suureksi. Myös kaupalliset tuotot kasvoivat 2,5 milj. € edellisestä vuodesta.

Alkuvuoden heikon liikennekehityksen perusteella Ilmailulaitoksessa aloitettiin yhteistoimintaneuvottelut henkilöstön kanssa säästöjen aikaansaamiseksi ja valtioneuvoston asettaman tulostavoitteen saavuttamiseksi. Tulostavoitteen saavuttaminen näytti vuoden toisella neljänneksellä epätodennäköiseltä. Yhteistoimintaprosessin tavoitteena oli saavuttaa budjettiin nähden 2 %:n säästö henkilökuluista ja 3 %:n säästö muista toimintakuluista.

Ilmailulaitoksen toteutuneet toimintakulut olivat 161,5 milj. €. Vaikka lentoliikenne ja sen edellyttämä Ilmailulaitoksen palvelutuotanto

kasvoivatkin loppuvuoden aikana, saavutettiin toimintakuluissa budjettiin nähden 2,3 milj. €:n säästö. Vuoteen 2002 verrattuna toiminta-kulut kuitenkin kasvoivat 10,5 milj. €. Kasvu johtui yleisen kustannusten nousun lisäksi turvatarkastuksen aiheuttamista lisäkustannuksista, kasva-neista kone- ja laitevuokrista ja 1,8 milj. €:n luottotappioista. Ilmailulaitos sai takaisin v. 2002 maksamiaan eläkemaksuja Valtiokonttorilta yhteensä 1,0 milj. €, mitä ei palautuksen viivästymisen johdosta pystytty kirjaamaan vuodelle 2002. Tämä erä parantaa vuoden 2003 tulosta.

Ilmailulaitos yhtenäisti vuoden 2003 alusta lukien suunnitelman mukaisen poistojärjestelmänsä vastaamaan alan kansainvälistä käytäntöä. Tämä merkitsi sitä, että menojäännöspoistoista siirryttiin käyttämään pelkästään tasapoistojärjestelmää. Suunnitelman mukaiset poistot pienivät tästä syystä 3,2 milj. € ollen v. 2003 40,8 milj. €.

Rahoituserät olivat -1,9 milj. €, kun ne edellisenä vuonna olivat -3,8 milj. €. Rahoituserien kehitykseen vaikutti rahamarkkinoiden korkotason laskeminen oletettua alhaisemmaksi ja osakemarkkinoiden nousevat kurssit. Nämä alensivat lainoista maksettua korkokustannuksia ja mahdollistivat jo tehtyjen arvonalennusten purkamisen.

Toteutunut tulos oli 16,6 milj. €, mikä oli asetettua tulostavoitetta, 7,2 milj. €, 9,4 milj. € parempi. Pääasialliset syyt tavoitetta parempaan tulokseen olivat siis budjetoitua alhaisemmat poistot 3,1 milj. €, rahoituserät 2,6 milj. €, kulusäästöt 2,3 milj. € ja eläkemaksun palautus 1 milj. €.

Ilmailulaitoskonsernin tulos oli 18,0 milj. € (6,9 milj. € v. 2002). Koko konsernin tulosta paransivat liikelaitoksen edellisvuotta parempi tulos ja tytäryhtiöistä Airpro Oy:n parantunut tulos.

Konsernin liikevaihto oli 229,4 milj. € (206,8 milj. € v. 2002) ja liikevoitto 22,8 milj. € (13,4 milj. € v. 2002).

Ilmailulaitoksen palveluksessa oli v. 2003 keskimäärin 1 803 henkeä (1 816 v. 2002). Koko konsernin henkilöstömäärä puolestaan kasvoi ja oli keskimäärin 2 054 v. 2003 (1 950 v. 2002).

Lentoasemaverkko ja investoinnit

Säännöllisen raskaan kaupallisen lentoliikenteen piirissä on 21 Ilmailulaitoksen ylläpitämää ja kaksi muuta lentoasemaa. Lisäksi kolme lento-

asemaa (Kauhava, Halli, Utti) on lähinnä puolustuslaitoksen käytössä ja yksi (Helsinki-Malmi) lähinnä ilmailun peruskoulutuksen, rajavartiolaitoksen ja ilmailun huolto- ja korjaustoiminnan käytössä. Kuten aiemmin on jo todettu, kaikki lentoasemat eivät sinänsä tuota liikelaitokselle positiivista tulosta, mutta noudatetun verkostoperiaatteen mukaisesti lentoasemaverkkoa on tarkasteltu kokonaisuutena. Sisäisen ristisubvention varassa ovat Enontekiön, Lappeenrannan, Maarianhaminan, Porin, Savonlinnan ja Varkauden lentoasemat.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan lentoasemaverkon nykyinen laajuus ja kattavuus on riittävä. Edellä kuvattu lentoasemaverkon toiminnallinen työnjako on pitkään ollut sama, eikä siihen ole ilmennyt muutospaineita, ellei sellaiseksi lueta Helsingin kaupungin pyrkimystä ottaa Malmi asutuskäyttöön jo ennen alkuperäisen takarajan 2 034 täyttymistä.

Lentoasemaverkko pystyy liikenne- ja viestintäministeriön mielestä hyvin vastaamaan liikenteen kysynnän vaatimuksiin niin palvelutason, liikenteen määrän kuin turvallisuusnäkökohtienkin osalta. Lentoasemien sijainnilla ja toimivalla reittiverkostolla on luonnollisesti suuri merkitys alueiden kehittymismahdollisuuksiin etenkin kansainvälisessä kaupassa ja matkailualalla ja nykyinen lentoasemaverkko on kattava myös tästä näkökulmasta tarkastellen.

Ilmailulaitoksen toteutuneet investoinnit v. 2003

Investointiryhmä	1 000 €
Maa-alueet	893
Koneet ja laitteet	27 456
Maarakenteet	7 419
Terminaalit ja muut rakennukset	5 927
Muut investoinnit	1 428
Yhteensä	43 124

Lähde: Ilmailulaitos.

Merkittävimmät valmistuneet investoinnit olivat Helsinki-Vantaan lentoaseman kotimaan asemarakennuksen laajennus turvatarkastuksen vaatimusten mukaisesti, Rovaniemen lentoaseman kunnossapitokeskuksen valmistuminen, Tampere-Pirkkalan lentoaseman kiitotien uudelleenpäälystyys, eri lentoasemien turva-alueiden rakentaminen, lähestymislaitteiden uusinta Kajaanin, Joensuun ja Kemi-Tornion lentoasemille ja VHF-suuntimien uusinnat Kemi-Tornion, Oulun, Savonlinnan, Lappeenrannan ja Kruunupyyn lentoasemille.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisia investointeja koskevia sitoumuksia tehtiin yhteensä 14,1 milj. €.

Ilmailulaitoksen investoinnit v. 1998–2003 ovat vuosittain vaihdelleet 96 milj. €:sta 45 milj. €:oon. Merkittävimmät yksittäiset investoinnit ovat olleet Helsinki-Vantaan 3. kiitatie (v. 1997–2002, 107 milj. €) ja Helsinki-Vantaan keskiterminaalin 2. vaihe (v. 1996–99, 67 milj. €). Muita merkittäviä terminaali-investointeja ovat olleet mm. Varkauden uusi lentoasemarakennus ja lentoasemarakennusten laajennukset Kuusamossa, Kuopiossa, Ivalossa, Turussa, Kittilässä ja Rovaniemellä sekä matkatavaran 100-prosenttisen turvatarkastuksen vaatimat investoinnit kaikilla lentoasemilla. Kiitotien jatkeita valmistui ko. ajanjaksolla Lappeenrantaan, Vaasaan ja Poriin.

Myös kunnat ovat eräissä tapauksissa osallistuneet Ilmailulaitoksen investointien rahoittamiseen. Tarkastelujaksolla 1998–2003 kuntien rahoitusosuus kaikista Ilmailulaitoksen investoinneista oli 1,7 %.

Kuntien rahoitusosuus Ilmailulaitoksen v. 1998—2003 valmistuneissa hankkeissa

Hanke	Valmistumis- vuosi	Investointi	Kunnan rahoitusosuus	
		milj. €	milj. €	%
Ivalon terminaalin laajennus	1999	2,5	0,2	7
Varkauden uusi terminaali	2000	2,5	0,8	33
Kuusamon terminaalin laajennus	1998	1,3	0,2	15
Rovaniemen terminaalin laajennus	2001	5,2	0,3	7
Jyväskylän terminaalin laajennus	2004	5,0	1,4	28
Kuopion asemarakennuksen laajennus	1998	3,3	1,0	31
Turun asemarakennuksen laajennus	1999	3,6	0,9	24
Kuopion lentokonesuojan saneeraus	2001	1,3	0,1	7
Kittilän asematason ja pysäköintialueen laajennus	2001	0,8	0,1	10
Kuusamon asematason laajennus	2003	0,8	0,1	10
Lappeenrannan kiitotien jatke	1998	1,7	0,3	20
Porin kiitotien jatke	2001	2,1	0,6	27
Vaasan kiitotien jatke	1998	3,7	1,2	32

Lähde: Ilmailulaitos 2004.

FATMI (Finnish Air Traffic Management Interation) on yhteisnimitys Suomen lennonvarmistusjärjestelmän uusintaprozessille. FATMI-uudistuksiin liittyen on tähän mennessä otettu käyttöön seuraavia järjestelmiä:

- Radioasemat v. 1996
- Tampereen lennonjohtosimulaattori v. 1998
- Rovaniemen lennonjohtojärjestelmä v. 1999
- Helsinki-Vantaan lähestyvän liikenteen optimointijärjestelmä v. 1999
- Helsinki-Vantaan lennonjohtojärjestelmä v. 2000
- Helsinki-Vantaan ensiötutka v. 2002.

Viimeinen osa toimituksesta eli Tampereen aluelennonjohdon järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön v. 2004.

Alkuperäisen hankekokonaisuuden sisältöä on hankintaprozessin aikana muutettu. Kun hankkeen laajuus v. 1992 oli n. 26 milj. € on sopimuksen kokonaisarvo nyt 30 milj. €. Kustannusten kasvu johtuu osin siitä, että sopimuksen puitteissa on tehty lisätilauksia, jotka koske-

vat sellaisia toiminnallisuuksia, joita ei v. 1992 ollut saatavissa.

FATMI-järjestelmän alkuperäinen suunniteltu käyttöönotto vuosi oli 1996. Hankkeelle valittu toimittajataho ei kuitenkaan pystynyt toimittamaan tilausta, vaan toimittajaa jouduttiin vaihtamaan. Hankkeen uudelta toimittajalta vaatima kehitystyö oli sidoksissa toimittajan muille maille toimitettavien vastaavien järjestelmien aikatauluun. Aikatauluun vaikutti Ilmailulaitoksen mukaan myös se, että toimittajan tuli ottaa kehitystyössään huomioon yleiseurooppalaiset vaatimukset, joita viime vuosina oli valmisteltu. Ruotsin Luftfartsverket tilasi vastaavan järjestelmän kuin Ilmailulaitos ja nämä toimitukset on yhteistyössä aikataulutettu keskenään siten, että niiden testituloksia voidaan hyödyntää kummallakin tilaajataholle.

FATMIin liittyvät järjestelmät ja laitteet ovat Ilmailulaitoksen mielestä toimineet luotettavasti ja niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Muiden maiden vastaavat järjestelmähankkeet ovat Ilmailulaitoksen tiedon mukaan olleet huomattavasti kalliimmat.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan Ilmailulaitos on saavuttanut eduskunnan sille vuodeksi 2003 asettamat palvelu- ja toimintatavoitteet. Tavoitteet on esitetty talousarviossa

erittäin yleisellä tasolla, joten tieto niiden saavuttamisesta ei sinänsä anna eduskunnalle paljonkaan lisäinformaatiota. Keskeiset palvelutavoitteet ovat olleet samanasaiset vuosien 2000–03 talousarvioissa ja, vaikka vuoden 2004 talousarviossa esitystapaa on parannettu, tavoitteiden asiasisältö ei ole

vaihtunut tai niiden antama tietosisältö syventynyt. Valtiontilintarkastajien mielestä olisi syytä jatkossa erityisesti pohtia eduskunnalle talousarviossa esitettävien palvelu- ja toimintatavoitteiden merkitystä: Mitkä ovat eduskunnan tarpeet ja mahdollisuudet ohjata liikelaitoksen toimintaa liikelaitoslain tarkoittamalla tavalla ja mitkä Ilmailulaitoksen tarpeet saada toimintansa keskeisille strategisille linjauksille kansanedustuslaitoksen todellinen mielipide? Kun vuosien 2000–04 talousarvioissa esitetyt keskeiset palvelutavoitteet ovat olleet lähes samanaiset koko tarkastelujakson, voidaan perustellusti epäillä tämän ohjausmekanismin merkitystä.

Lentoturvallisuushallinnolla on laissa määritelty erityisasema Ilmailulaitoksen yhteydessä. Eduskunnan liikelaitokselle hyväksymät palvelutavoitteet eivät ole juurikaan kosketelleet lentoturvallisuushallinnon toimintaa, vaikka sen toiminnan merkitys on selkeästi korostumassa. Sama havainto koskee viranomaistoimintaa Ilmailulaitoksen osana hoitavaa lentoliikennehallintoa. Lentoturvallisuustyön osalta merkittävin ohjaaja onkin ollut liikenne- ja viestintäministeriö. Ottaen huomioon lentoturvallisuustyön kehittämistarpeet ja niihin mahdollisesti tarvittavat lisäpanostukset, eduskunnalla on oltava nykyistä selkeämpi mahdollisuus vaikuttaa toiminnan peruslinjauksiin ja toiminnan tasoon. Vireillä olevalla Ilmailulaitoksen organisatiomuutoksella halutaan selkeästi erottaa Ilmailulaitoksen liikelaitos- ja viranomaistehtävät toisistaan. Viranomaistehtävien keskittäminen tulevaisuudessa erilliseen valtion virastoon parantaisi valtiontilintarkastajien mielestä talousarviokäsittelyn muuttumisen myötä myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia.

Ilmailulaitoksen liikelatoudellinen tulos v. 2003 oli 16,6 milj. €, mikä ylitti valtioneuvoston asettaman tulostavoitteen, 7,2 milj. €, peräti 9,4 milj. €:lla. Ennakoitua parempaan tulokseen vaikuttivat eräät satunnaiset, kuten budjetoitua alhaisemmat poistot ja eläkemaksun palautus sekä Ilmailulaitoksessa toteutetut säästötoimet.

EU:n piirissä lentoliikennettä harjoittavilla on oikeus vapaseen kilpailuun Suomen reiteillä sekä yhtäläiseen kohteluun Ilmailulaitoksen tarjoamien palvelujen ja niiden hinnoittelun osalta. Kansallisia lentoyhtiöitä suojaavia toimia ei sallita. Neutraliteettiaseman johdosta valtion mahdollisuudet edistää kilpailua lentoliikenteessä ovat rajoitetut. Viime vuosina on kilpailu kiristynyt erityisesti kansainvälisessä lentoliikenteessä sekä eräiden halpalentokonseptilla toimivien lentoyhtiöiden johdosta myös kotimaisessa liikenteessä, mitä valtiontilintarkastajat pitävät erityisesti kuluttajien kannalta tervetulleena. On tärkeää, että lentoliikenteen infrastruktuuri ei jatkossakaan aseta rajoituksia kaupallisen lentoliikenteen kehitykselle.

Riittävän kattava ja palvelukykyinen kotimainen lentoasemaverkko on tärkeä perusedellytys kilpailun lisääntymiselle erityisesti kotimaisessa lentoliikenteessä. Osa lentoasemaverkostosta ei ole erikseen tarkasteltuna kannattavaa, ja luopuminen nykyisestä verkostoajattelusta vaarantaisi näiden asemien palveluiden jatkumisen. Näiden lentoasemien tulevai-

suutta arvioitaessa on otettava huomioon niiden tärkeä yhteiskunnallinen merkitys sijaintialueensa kehittämispyrkimyksille ja myös kilpailun edistämiseksi kotimaan lentoliikenteessä. Tampereelle tehty vaihtoehtoinen matalan kustannustason terminaali on myös nimenomaan kilpailun edistämisen kannalta tervetullut lisä Ilmailulaitoksen palveluihin. Ilmailulaitoksen tuleekin harkita tämän palvelumuodon kehittämistä kysyntää vastaavasti myös muille lentoasemille. Valtiontilintarkastajat painottavat palvelujen ja lentoasemainfrastruktuurin alueellisen kehittämisen merkitystä. Kehittämällä määrätietoisesti myös pienempiä lentoasemia luodaan edellytyksiä sille, että tulevaisuudessa lentoliikenne suuntautuu nykyistä tasaisemmin koko lentoasemaverkostoon. Kyse on osin myös riskienhallinnasta esim. sellaista tilannetta ajatellen, että Helsinki-Vantaan lentoasema teknisen vian tai onnettomuuden vuoksi jouduttaisiin kokonaan sulkemaan tai vähentämään sillä liikennöintiä merkittävästi.

Oikeuteen perustaa uusi lentoyhtiö ei sisälly mitään viranomaisen tarveharkintaa. Luvan myöntämiseen riittää, että hakija täyttää tietyt, ammatitaitoon, turvallisuuden hallintaan ja alkuvaiheen rahoitukseen liittyvät ehdot. Kukin valtio myös valvoo omia lentoliikenteen harjoittajiaan ja kyseiseen valtioon rekisteröityjä ilma-aluksia. Lupamenettelyn ja valvonnan tulee olla tasapuolinen kaikkia kotimaisia lentoliikenteen harjoittajia kohtaan riippumatta siitä, minkä tyyppisellä palvelukonseptilla ne toimivat ja minkälainen kilpailutilanne vallitsee markkinoilla. Asiakkaiden on voitava luottaa siihen, että kaupallisen lentoliikenteen kiristyvää kilpailua ei heikennä lentoturvallisuutta. Lentoliikenteen luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta tämä on ensiarvoisen tärkeää. Erityisesti uusien kotimaisten lentoyhtiöiden osalta tulisi jatkossa kehittää toiminnan rahoitusmahdollisuuksien arviointimenetelmiä ja siihen liittyvää viranomaisosaamista. Kuluttajansuojan kannalta olisi myös perusteltua harkita vastaavia vakuusvelvoitteita kuin matkatoimistoalalla on.

Lentämisestä on pitkäaikaisen ja määrätietoisen turvallisuustyön seurauksena tullut turvallinen liikennemuoto muihin liikennemuotoihin nähden. Lentomatrustajan riski kuolla liikennekoneen onnettomuudessa on yksi 8 miljoonaa lentoa kohden. Euroopan osalta turvallisuustyötä tekevät EU-maiden kansalliset ilmailuviranomaiset yhdessä alan järjestöjen kanssa. Kansallisten ilmailuviranomaisten turvallisuustyön perusta onkin yhteisten vaatimusten yhtenäinen soveltaminen sekä toiminnan valvonta. Riittävien ja ammattitaitoisten tarkastajaresurssien varmistaminen on turvallisuusvalvonnan keskeisin tekijä. Suomen viranomaisten valvonta kohdistuu ensisijassa suomalaisiin lentoliikenteen harjoittajiin ja Suomessa rekisteröityihin ilma-aluksiin, mutta pistokoetarkastukset sekä EU:n jäsenmaiden että kolmansien maiden liikenteen harjoittajien lentoaluksiin ovat lisääntymässä. Valtiontilintarkastajat painottavat, että mitään epäselvyyksiä ei saa jäädä siitä, että maamme lentoliikenteen turvallisuustaso ei vastaisi muualla Euroopassa yhteisesti noudatettua tasoa. Siksi onkin suhtau-

duttava vakavasti kysymykseen lentoturvallisuushallinnon ja lentoliikennehallinnon henkilöstöresurssien riittävydestä sekä nyt että tulevaisuudessa.

Lennonvarmistusjärjestelmän uusintaprosessi, ns. FATMI-hanke on viivästynyt alkuperäisestä toteuttamisaikataulustaan merkittävästi, minkä seurauksena lennonvarmistuksessa on jouduttu vuosia käyttämään jo selvästi uusimistarpeessa olleita järjestelmiä ja laitteita. FATMI-hankkeen tärkeyden ja sitä kohdanneiden viivästysten merkittävyyden vuoksi tulisi valtion-tilintarkastajien mielestä hankkeesta laatia ulkopuolinen arvi-

ointi, jossa myös selvitetäisiin hankkeen viivästymisen vaikutus lennonvarmistuksen toimintavarmuuteen.

Lentoasemien turvatoimista Suomessa vastaava Ilmailulaitos on huolehtinut yhteisösäännösten mukaisten turvatoimien järjestämisestä. Merkittävä osa Suomen ja muiden maiden välisestä matkustajaliikenteestä suuntautuu maihin, jotka noudattavat samantasoisia turvajärjestelyjä. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää, että Suomessa turvatoimet ovat jatkossakin samalla korkealla tasolla kuin suuressa osassa Eurooppaa.



Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtiontilintarkastajat pyysivät kauppa- ja teollisuusministeriöltä selvityksen huoltovarmuuden muutuneesta toimintaympäristöstä ja kehittämistarpeista sekä Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta.

Valtiontilintarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin kauppa- ja teollisuusministeriöön 26.5.2004. Käynnillä ministeri Mauri Pekkarinen esitti mm. katsauksen yrittäjyyden politiikkaohjelmasta. Ministeriön virkakuntaa kuultiin seuraavista aiheista: hallinnonalan toiminta ja tavoitteiden toteutuminen v. 2003, valmistelussa olevan tilintarkastuslain tilanne sekä kauppa- ja teollisuusministeriön kokemukset yhteistyöstä eri osapuolien kanssa EU-asioissa.

Huoltovarmuuskeskukseen tehtiin valvontakäynti 28.4.2004. Valvontakäynnillä kuultiin ylijohdaja Mika Purhosta ja muuta henkilökuntaa Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on vastannut ylitarkastaja Anne Kalliomäki. Kertomusosuus hyväksyttiin valtiontilintarkastajien kokouksessa 6.10.2004.

Huoltovarmuuskeskuksen toiminta ja huoltovarmuus muuttuneessa toimintaympäristössä

Yhteiskunnan varautumista poikkeusoloihin säädellään valmiuslailla (1080/1991) ja puolustuslailla (1083/1991). Lailla huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) säädetään erityisesti huoltovarmuutta koskevista toimenpiteistä. Huoltovarmuudella tarkoitetaan yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen turvaamista erilaisten poikkeusolojen varalta. Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta edellytetään, että huoltovarmuuden turvaamiseksi kaikissa oloissa on luotava ja ylläpidettävä riittävä valmius hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Valtioneuvosto on asettanut päätöksessään huoltovarmuuden tavoitteista (VNp 350/2002 vp) yleistavoitteeksi kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuvan huoltovarmuuden.

Varautumistoimenpitein turvataan väestöä palvelevat ja maan taloutta tukevat perustoiminnot sekä kriittisten materiaalien saatavuus. Varautumisen mitoituksessa lähtökohtana pidetään 12 kuukautta kestäväää kriisitilannetta.

Huoltovarmuustoiminta nykymuodossaan alkoi 1950-luvulla. Kylmän sodan aikana varautumisen perustana oli sodan vaara. Tuolloin ankarimpiin kriiseihin varautumisen katsottiin tuottavan valmiuden myös lievemmänasteisiin häiriötilanteisiin. Viime vuosina huoltovarmuuden peruslähtökohta on muuttunut päinvastaiseksi siten, että painopiste on siirtynyt poikkeusoloihin varautumisesta normaaliaikojen häiriöihin ja huoltovarmuusspesifisiin häiriöihin varautumisen suuntaan. Normaaliaikojen häiriöillä tarkoitetaan kriittisten järjestelmien kuten sähköhuollon ja sähköisen viestinnän katkeamattomuuden vaarantumista. Huoltovarmuusspesifisillä häiriöillä tarkoitetaan puolestaan tilanteita, joissa yhteiskunta on pääosin normaalitilassa mutta markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta. Poikkeusolot taas ovat perinteisiä turvallisuuspoliittisia uhkia, joihin kansainvälinen terrorismi on tuonut uuden uhkatyyppin. Poikkeusolot on määritelty valmiuslain 2 §:ssä. Valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja ovat: Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila, Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka, vakava kansainvälinen jännitystilä, kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille sekä suuronnettomuus.

Tässä kertomusosuudessa keskitytään selvittämään huoltovarmuuden turvaamisen alueista nimenomaan normaaliaikojen häiriöitä ja huoltovarmuusspesifisiä häiriöitä. Tarkastelu kohdistuu huoltovarmuuteen erityisesti energia- ja elintarvikehuollon, infrastruktuurin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät huoltovarmuuskysymykset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, koska valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet niitä vasta hiljattain, vuodelta 2000 annetussa kertomuksessaan. Kertomusosuuden tarkoituksena on selvittää, miten toimintaympäristössä tapah-

tuneet muutokset ovat vaikuttaneet Suomen huoltovarmuusstrategiaan ja käytännön varautumistoiimiin sekä miten Huoltovarmuuskeskus toimii tässä muuttuneessa toimintaympäristössä. Kertomusosuutta varten on pyydetty selvitykset kauppa- ja teollisuusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta, Huoltovarmuuskeskukselta ja puolustustaloudelliselta suunnittelukunnalta.

Huoltovarmuusorganisaatio Kauppa- ja teollisuusministeriö

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoiimien ylin johto kuuluvat kauppa- ja teollisuusministeriölle. Tämän ohella kunkin hallinnonalan tulee kehittää huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö kehittää huoltovarmuutta seuraamalla huoltovarmuuden kannalta olennaista kansallista ja kansainvälistä kehitystä sekä järjestämällä keskusteluja muiden vastuuministeriöiden kanssa kehittämistarpeista kotimaassa ja yhteistyössä muiden maiden kanssa. Lisäksi ministeriö tekee esityksiä huoltovarmuuslainsäädännön ja valtioneuvoston päätösten kehittämiseksi vastaamaan toimintaympäristön vaatimuksia ja huolehtii säädösten toimeenpanosta sekä solmii ja panee toimeen kansainvälisiä huoltovarmuus- ja velvoitevarastointisopimuksia.

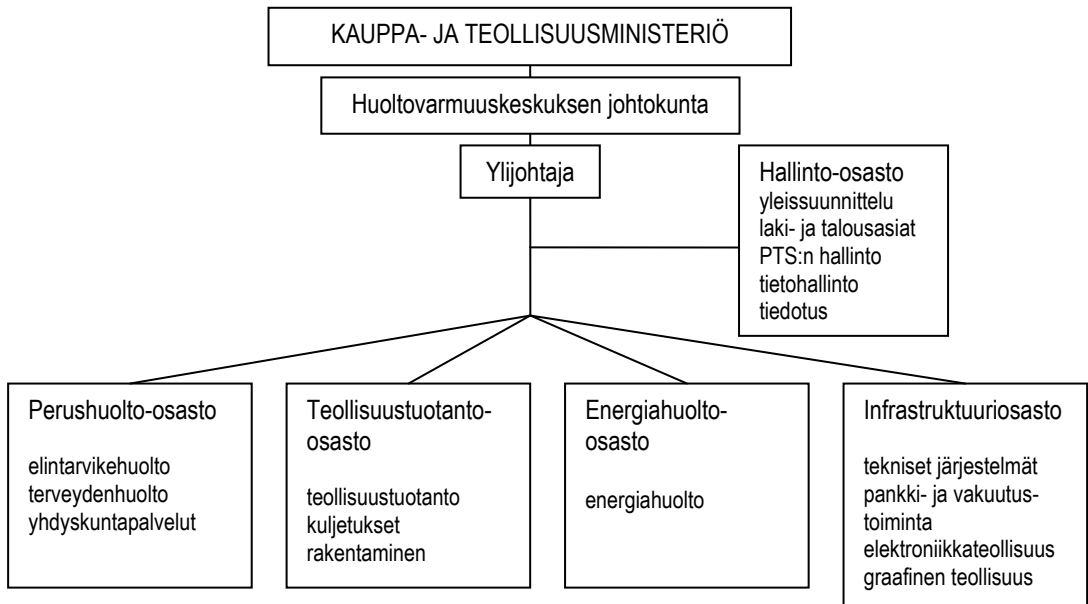
Huoltovarmuuskeskus

Huoltovarmuuden kehittämistyössä kauppa- ja teollisuusministeriötä avustaa ministeriön alaisuudessa toimiva Huoltovarmuuskeskus, jonka tehtävänä on huoltovarmuuden kehittäminen ja ylläpitäminen. Huoltovarmuuden turvaamista koskevan lain mukaan Huoltovarmuuskeskuksen tulee kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyötä taloudellisessa varautumisessa, yhteensovittaa julkishallinnon taloudellisia

varautumistoiimia sekä hoitaa valtion varmuusvarastointi ja asetuksella säädettyt muut tehtävät. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan sillä on kaksoistehtävä: sen tulee yhtäältä analysoida maan huoltovarmuuden tilaa ja siihen kohdistuvia uhkia, herättää tietoisuutta huoltovarmuussymyksistä sekä tuoda huoltovarmuusnäkökulma esille päätöksenteossa ja toisaalta taas huolehtia sille kuuluvista toimeenpanotehtävistä, kuten varmuusvarastoinnista ja erilaisista infrastruktuurin varmistushankkeista. Vaikka Huoltovarmuuskeskus hallinnollisesti onkin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla, on sen toimiala kuitenkin poikkihallinnollinen ja kattaa koko huoltovarmuuden kentän.

Huoltovarmuuskeskus on organisoitu viiteen yksikköön, joista neljä yksikköä eli perushuolto-osasto, teollisuustuotanto-osasto, energiahuolto-osasto ja infrastruktuuri-osasto osallistuvat oman erikoisalansa huoltovarmuuden kehittämiseen. Viides yksikkö, hallinto-osasto, hoitaa yleishallintoa ja vastaa muiden osastojen tarvitsemien tukitoimien tuottamisesta. Vuoden 2003 päättyessä Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstön määrä oli 26. Huoltovarmuuskeskuksen päällikönä toimii ylijohtaja, jonka tehtävänä on kehittää ja johtaa Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ja vastata siitä, että Huoltovarmuuskeskus toteuttaa sille annetut tehtävät. Ylin päätösvalta Huoltovarmuuskeskuksessa kuuluu johtokunnalle. Valtioneuvosto määrää johtokunnan 12 jäsentä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenet edustavat huoltovarmuuden kannalta keskeisiä hallinnonaloja sekä elinkeinoelämää. Huoltovarmuuskeskuksen johtokunnan tehtävänä on mm. vahvistaa toiminta- ja taloussuunnitelma ja työjärjestys sekä muut yleiset ohjeet, laatia Huoltovarmuusrahaston tilinpäätös ja toimintakertomus, päättää valtion varmuusvarastointiin liittyvistä kauppatoimista ja muista sitoumuksista sekä hinnoitella Huoltovarmuuskeskuksen suoritteet.

Huoltovarmuuskeskuksen organisaatio
Lähde: Huoltovarmuuskeskus, vuosikertomus 2003



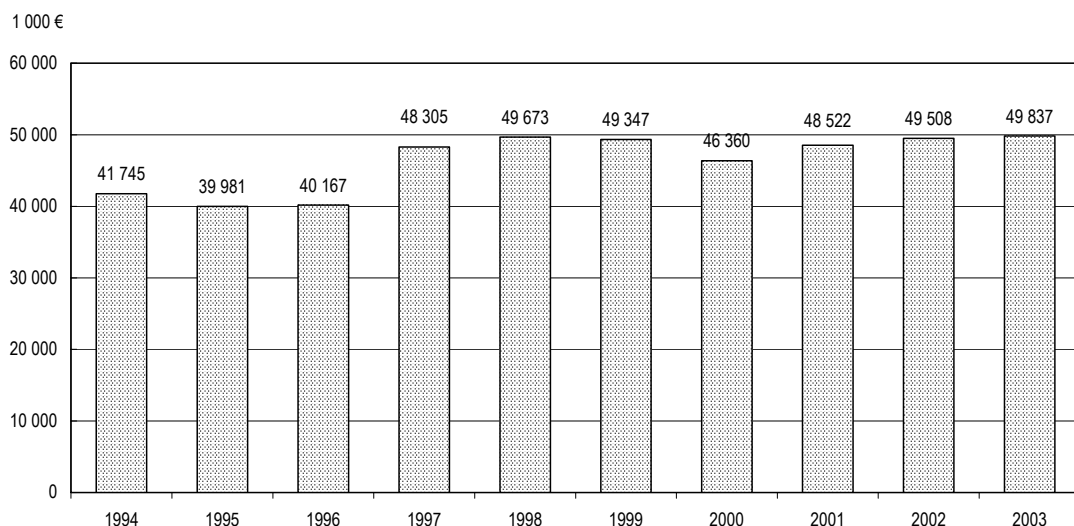
Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valti-
on talousarvion ulkopuolinen Huoltovarmuus-
rahasto. Huoltovarmuusrahastoon kerätään
huoltovarmuusmaksu valmisteverotuksen yh-
teydessä bensiinistä (0,68 snt/l), kevyestä polt-
toöljystä (0,35 snt/l), raskaasta polttoöljystä
(0,28 snt/kg), dieselöljystä (0,35 snt/l) sekä
sähköstä (0,013 snt/kWh), kivihiilestä (1,18 €/t)
ja maakaasusta (0,084 snt/nm³). Huoltovar-
muusmaksut ovat pysyneet samansuuruisina
vuodesta 1996 saakka. Maksut perustuvat lakiin
nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta
(1472/1994) ja lakiin sähkön ja eräiden poltto-
aineiden valmisteverosta (1260/1996). Huolto-
varmuusrahasto saa tuloistaan osan huoltovar-
muusmaksuna ja osan kauppatoimien tuottoina.

Huoltovarmuusmaksun tuotto oli 49,8 milj.
€ v. 2003. Kasvua edellisvuodesta kertyi n.

0,3 milj. €. Huoltovarmuusmaksun tuotto on
ollut hyvin stabiili, kuten seuraavalla sivulla
olevasta kaaviosta ilmenee. Vuonna 2003 toi-
minnan suurimman kuluerän muodostivat va-
rastointikustannukset, jotka olivat 15,2 milj. €.
Tämän lisäksi infrastruktuurin turvaamiseen
käytettiin 4,8 milj. € ja lääkkeiden velvoitevaras-
toinnin korvauksiin 4 milj. €. Turvavarastoinnin
korkotukeen kului varoja 0,43 milj. €. Huolto-
varmuusrahaston pääoma muodostuu varmuus-
varastoissa olevista tavaroista, sijoittamattomista
varoista sekä Huoltovarmuuskeskuksen muusta
omaisuudesta ja saatavista. Valtion varmuusva-
rastoja purettaessa vapautuva pääoma siirretään
valtion talousarvioon. Varastotasojen alentami-
sen vuoksi valtion talousarvioon on siirretty 60
milj. € v. 2002 ja 40 milj. € v. 2003.

Huoltovarmuusmaksun tuotto v. 1994-2003

Lähde: Huoltovarmuuskeskus



Huoltovarmuuskeskuksen kaikki toiminta rahoitetaan Huoltovarmuusrahastosta, valtion talousarviosta ei tule rahoitusta lainkaan. Huoltovarmuusrahastosta rahoitetaan Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan lisäksi lainsäädännössä mainitut velvoitteet, kuten korvaukset lääkkeiden velvoitevarastoinnista. Huoltovarmuusrahastolla ei ole ala- tai ylärajaa. Huoltovarmuuskeskuksesta saadun selvityksen mukaan valtion talousarvion eri pääluokista on poistettu valmiuden ylläpitoon ja kriittisiin rakenteisiin aiemmin myönnettyjä määrärahoja ja siirretty nämä toiminnot rahoitettaviksi Huoltovarmuusrahastosta. Rahoituksen keskittäminen on ollut eräs keskeinen perustelu Huoltovarmuuskeskuksen perustamiselle. Keskittäminen on katsottu järkeväksi rahoittamistavaksi, koska monissa tapauksissa hankkeet koskevat useaa hallinnonala, jolloin koordinoitu budjetointi on vaikeaa.

Koska Huoltovarmuusrahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, siihen kertyvät huoltovarmuusmaksut eivät kulje valtion talousarvion kautta eikä eduskunta siten myöskään saa niistä tietoa talousarvion käsittelyn yhteydessä. Eduskunnan tiedonsaantiongelma ei koske ainoastaan Huoltovarmuusrahastoa, vaan muitakin talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Ongelmaan on kiinnittänyt huomiota valtiovarainva-

liokunta mietinnöissään (VaVM 25/2002 vp ja VaVM 29/2003 vp). Valiokunta on todennut, että eduskunta ei nykyään saa riittävästi tietoa talousarvion ulkopuolisista rahastoista eikä niiden toimintaa koskevaa tarkastustietoa. Rahastot ovat eduskunnan budjettivallan kannalta kuitenkin erityisessä asemassa. Niiden talous on useissa tapauksissa yhteydessä budjettitalouteen, jota Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa. Rahastot eivät kuitenkaan kuulu tarkastusviraston säännönmukaisen vuositilintarkastuksen piiriin, vaan vuositilintarkastusta varten rahastoille on nimetty ulkopuoliset tilintarkastajat, jotka eivät raportoi eduskunnalle.

Valtiovarainvaliokunta katsoi mietinnössään, että hallituksen tulisi selvittää, voitaisiinko talousarvion ulkopuolisten rahastojen vuositilintarkastus keskittää ja säätää Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Mietinnön mukaan tarkastusvirasto tiedusteli kesällä 2003 viideltä rahastojä hallinnoivalta ministeriöltä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet tai aikovat ryhtyä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä lausutun johdosta. Linjana saaduissa vastauksissa oli, että ministeriöt pitävät nykyistä menettelyä omalta kannaltaan hyvänä eivätkä ole halukkaita esitettyyn muutokseen. Valtiovarainvaliokunnan mielestä talousarvion ulkopuolisten rahastojen tarkastukseen tulee palata viimeistään

siinä vaiheessa, kun tilinpäätösuudistuksen mukaisesta uudesta tilinpäätösraportoinnista on saatu riittävästi kokemuksia.

Puolustustaloudellinen suunnittelukunta

Puolustustaloudellinen suunnittelukunta on laaja selvittely-, suunnittelu- ja koordinoitielin, jossa ovat edustettuina kaikki vastuuministeriöt ja talouselämän toimialat. Se on komiteaverkosto, jonka kautta saadaan elinkeinoelämän ja hallinnon osaaminen kytkettyä huoltovarmuustyöhön erittäin alhaisin kustannuksin. Sillä ei ole yhtään palkattua työntekijää Huoltovarmuuskeskuksen toimiessa sen sihteeristönä. Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toiminnasta säädetään lailla puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (238/1960) ja asetuksella (239/1960). Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toimielimissä hallinto ja elinkeinoelämä analysoivat huoltovarmuutta ja suunnittelevat tarvittavia toimenpiteitä. Huoltovarmuuden operatiivinen toteuttaminen puolestaan kuuluu Huoltovarmuuskeskukselle. Operatiivisessa toiminnassa käytetään mittavia summia julkisia varoja, joten tällainen toiminta ei sovellu Huoltovarmuuskeskuksen mukaan luottamushenkilöistä koostuvalle komiteaorganisaatiolle.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan välinen työnjako ei ole aiheuttanut ongelmia, vaikka kummallakin on huoltovarmuuteen liittyviä selvittely- ja kehitystehtäviä. Ne täydentävät toisiaan niin, että yhteistyöstä koituu hyötyä koko huoltovarmuuden alalle. Vuoden 2004 aikana on kuitenkin ollut käynnissä puolustustaloudellisen suunnittelukunnan organisaatiouudistuksen pohdinta, jonka käynnisti valtioneuvoston v. 2002 tekemä päätös huoltovarmuuden uusista tavoitteista. Organisaatiouudistuksen tavoitteena on saada puolustustaloudellisen suunnittelukunnan organisaatio ja toimintatavat toteuttamaan aiempaa paremmin nykyisten tavoitealojen valmiussuunnittelua ja varautumista (Huoltovarmuuskeskus, Vuosikertomus 2003). Huoltovarmuuskeskuksen mukaan uuden organisaatiomallin mukainen toiminta käynnistyy puolustustaloudellisessa suunnittelukunnassa syksyn 2004 aikana.

Tähän asti puolustustaloudellisen suunnittelukunnan organisaatio on koostunut käytännön toimintaa johtavasta keskusjaostosta sekä eri aloilla toimivista jaostoista, toimikunnista ja pooleista. Keskusjaoston tehtävänä on ollut

ratkaista puolustustaloudellisessa suunnittelukunnassa käsiteltävät asiat. Keskusjaostoon on kuulunut puheenjohtaja sekä vähintään neljä suunnittelukunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä. Julkisen sektorin varautumisesta vastaavat jaostot ovat huolehtineet kukin oman hallinnon alansa valmiussuunnittelusta ja varautumisesta poikkeusolojen aikaiseen toimintaan. Poolit taas ovat edustaneet toimialoittain elinkeinoelämän eri sektoreita toiminnan perustessa vapaaehtoiseen osallistumiseen ja sopimuksiin. Poolien toiminnan tarkoituksena on ollut kehittää oman alan normaaliajan toimintavarmuutta, edistää valmiussuunnittelua ja turvata perushuollon kannalta tärkeän tuotannon ja toimintojen jatkuvuus poikkeusolojen aikana.

Organisaatiouudistuksessa puolustustaloudellinen suunnittelukunta järjestetään huoltovarmuuden ydinalueiden mukaan sektoreiksi. Osassa sektoreista puheenjohtajana tulee toimimaan ministeriön osastopäällikkötason virkamies ja osassa sektoreista edustavan yrityksen tai toimialajärjestön toimitusjohtaja. Myös organisaatiouudistuksen jälkeen puolustustaloudellista suunnittelukuntaa johtaa keskusjaosto, joka antaa eri toimielimille tehtävät ja koordinoi niiden työtä. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan elinkeinoelämän järjestöjen kanssa on tehty suunnittelusopimuksia, joilla on perustettu ao. alaa edustava pooli. Poolien tehtävänä on suorittaa puolustustaloudellisen suunnittelukunnan niille antamat tehtävät. Poolit saavat Huoltovarmuusrahastosta korvauksen, joka kattaa osan välittömistä kustannuksista. Sinänsä työskentelystä puolustustaloudellisessa suunnittelukunnassa ei makseta palkkaa.

Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan menot rahoitetaan Huoltovarmuuskeskuksen tulo- ja menoarvion kautta. Vuonna 2003 puolustustaloudellisen suunnittelukunnan toiminnasta aiheutui Huoltovarmuuskeskukselle n. 664 500 €:n kustannukset.

Valmiusorganisaatio

Valmiuslaki edellyttää viranomaisten varautuvan tehtäviensä hoitamiseen myös erilaisissa poikkeustilanteissa. Tätä varten ministeriöissä on nimetty valmiuspäälliköt, valmiustoimikunnat ja valmiussihteerit, joiden toimintaa koordinoi turvallisuus- ja puolustusasioiden komitea ja sen sihteeristö puolustusministeriössä. Tämän valmiusorganisaation tehtävänä on tarkastella kaikkia yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Sen

toimiala on siten Huoltovarmuuskeskuksen näkemyksen mukaan tavallaan päällekkäinen Huoltovarmuuskeskuksen ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan kanssa mutta tarkastelunäkökulmissa on kuitenkin selkeä ero: valmiuspäälliköt pohtivat lähinnä hallinnon ja julkisten palveluiden toteuttamista häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, kun taas huoltovarmuusviranomaiset tarkastelevat yhteiskunnan toimintaa kansantaloudellisesta näkökulmasta, jossa yksityisen sektorin osuus on ratkaiseva.

Kansainvälinen yhteistyö huoltovarmuuden alalla

Suomessa huoltovarmuuden käytännön toteutuksesta huolehtivat julkinen valta ja elinkeinoelämä yhteistyössä. Huoltovarmuuden turvaamiseksi olemassa olevien organisaatioiden toimintakyky pyritään varmistamaan erilaisten häiriötilanteiden varalta. Lähtökohtana on, että vastuusuhteita hallinnossa ja tuotannossa muutetaan mahdollisimman vähän. Tietotekniikassa, taloudessa, tuotannossa ja jakelussa tapahtuneiden muutosten seurauksena Suomen taloudellinen riippuvuus ulkomailmasta on kasvanut. Taloudellinen riippuvuus merkitsee sitä, ettei riittävää huoltovarmuutta voida enää ylläpitää yksinomaan kansallisin toimenpitein, vaikkakin valtioneuvoston päätöksessä asetetaan yleistavoitteeksi kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva huoltovarmuus. Kansainvälisten sopimusten ja muiden järjestelyjen avulla on huolehdittava siitä, että tavarat ja palvelut pystyvät liikkumaan mahdollisimman tehokkaasti myös häiriötilanteiden ja vakavien kriisien aikana.

Huoltovarmuuteen ovat vaikuttaneet ympäristön muutostekijöistä viime vuosina erityisesti Suomen liittyminen Euroopan yhteisöjen jäseneksi ja liittyminen talous- ja rahaliittoon. Muutokset ovat lisänneet taloudellista vakautta, vaikkakin niillä on ollut myös huoltovarmuuden turvaamisen keinovalikoimaa kaventavia vaikutuksia. Pääsääntöisesti huoltovarmuusasiat eivät kuulu Euroopan unionin toimivaltaan, vaan ne ovat kansallisesti hoidettavia. Euroopan unionin perustamissopimukseen kuuluu kyllä solidaarisuuden periaate, mutta käytännön lainsäädäntöä on kuitenkin melko niukasti. Poikkeuksena on öljyn varmuusvarastointia koskeva direktiivi, joka edellyttää jäsenmailta 90 päivän kulutusta vastaavien vähimmäisvarastojen ylläpitoa. Myös uusitut sähkömarkkinadirektiivi ja maakaasu-

markkinadirektiivi sisältävät huoltovarmuuselementin. Sen sijaan esim. viljan interventiovarastoilla ei ole turvallisuustehtävää.

Suomi on pyrkinyt edistämään Euroopan unionin jäsenmaiden keskinäistä yhteistyötä huoltovarmuuden alalla. Suomen aloitteesta Nizzan huippukokouksessa v. 2000 annettiin komissiolle ja neuvoston sihteeristölle tehtäväksi laatia yhteistyönä selvitys unionin huoltovarmuudesta ja määrittää mahdollisuudet kehittää tämän alan yhteistyötä. Vuonna 2002 valmistuneesta selvityksestä kävi ilmi, ettei unionissa ole yhtenäistä huoltovarmuusajattelua eikä siihen liittyvää johtamista, vaan huoltovarmuusasiat ovat tulleet esille lähinnä kulloisenkin tarpeen pohjalta. Selvityksessä ei käsitelty yhteistyön kehittämismahdollisuuksia juuri lainkaan. Selvityksen jälkeen Suomi ei ole lukuisista yrityksistä huolimatta onnistunut saamaan kysymystä huoltovarmuusyhteistyön kehittämisestä neuvoston käsiteltäväksi. Suomessa päätettiin lopulta laatia itse laaja-alainen selvitys huoltovarmuuteen liittyvistä uusista tekijöistä ja huoltovarmuuden toteuttamisesta uusissa olosuhteissa. Selvityksen on määrä valmistua syksyllä 2004.

Huoltovarmuuden alalla on kuitenkin myös kansainvälistä yhteistyötä. Erityisesti energiahuollon alalla yhteistyötä on kehitetty varsin pitkälle. OECD:n jäsenmaiden välinen sopimus, kansainvälinen energiaohjelma (International Energy Program), on erityisesti öljyhuollon turvaamiseen tarkoitettu sopimus. Sopimusta hallinnoi kansainvälinen energiajärjestö IEA, jonka keskeisin tavoite on edistää öljyn saatavuutta jäsenmaissa. Kansainvälinen energiaohjelma -sopimus sisältää varautumisvelvoitteita kriisitilanteita varten sekä runsaasti muuta energia-alan yhteistyötä. Myös tähän sopimukseen sisältyy velvoite pitää 90 päivän nettotuontia vastaavia öljyn ja öljytuotteiden vähimmäisvarastoja. Kansainvälisen energiajärjestön toimintaan kuuluvat säännölliset harjoitukset öljyn jakojärjestelmän käynnistämisestä, ja järjestön toimihenkilöt myös tekevät tarkkoja maakohtaisia tutkimuksia, joiden tulokset ovat julkisia. Suomi on menestynyt tutkimuksissa Huoltovarmuuskeskuksen mukaan kohtalaisen hyvin.

Euroopan unioni sallii öljyn 90 päivän varastointivelvoitteen toteuttamisen toisessa unionin jäsenvaltiossa, jos siitä on tehty valtioiden välinen sopimus. Suomi on tehnyt tällaisen sopimuksen Ruotsin kanssa, ja vastaavanlaisia sopimuksia ollaan parhaillaan viimeistelemässä Ison-

Britannian ja Tanskan kanssa. Myös Viron kanssa on käyty keskusteluja sopimuksen tekemisestä.

Ainoa laaja-alainen kahdenvälinen huoltovarmuussopimus Suomella on Ruotsin kanssa. Tähän sopimukseen sisältyy tavaralista, jossa mainittujen kriittisten tuotteiden osalta maat ovat sitoutuneet kansallisen kohtelun ehtoihin toimituksissa toiseen sopijamaahan. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät osapuolet aseta toimituksille toiseen sopijamaahan määrällisiä tai mitään muitakaan rajoitteita paitsi, jos oman maan huoltovarmuus niin edellyttää. Suomen puolesta listaa ylläpitää Huoltovarmuuskeskus. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan sopimuksen soveltaminen on tällä hetkellä lepotilassa Ruotsissa toteutettujen organisaatiomuutosten vuoksi: sopimusta aiemmin Ruotsissa hallinnoinut virasto, Överstyrelsen för Civil Beredskap, on lakkautettu ja lakkautuksen yhteydessä ilmoitettiin, että Ruotsin puolelta sopimuksen hallintoa hoitaneen yhteistyökomitean toiminta loppuu, kunnes toisin ilmoitetaan. Vireillä on hanke, jolla pyritään modernisoimaan huoltovarmuussopimuksen teksti ja käynnistämään maiden välinen toiminta uudelleen. Ongelmana on se, että nykyisin Ruotsissa ei ole yhtä vastuutahoa, vaan sopimuksen toimiala jakautuu usealle hallinnonalalle.

Suomi on neuvotellut Norjan kanssa vastavälisestä huoltovarmuussopimuksesta, kuin sillä jo on Ruotsin kanssa. Sopimus Norjan kanssa on tarkoitus ratifioida vielä vuoden 2004 aikana. Tämän lisäksi yhteisillä pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla tehdään laajaa yhteistyötä viranomaisten, kantaverkko-operaattoreiden ja voimantuottajien kesken. Muilta osin kansainvälinen yhteistyö huoltovarmuuden alalla on tähän mennessä rajoittunut lähinnä informaation vaihtoon ja keskusteluun yhteistyön tarpeista. Keskusteluja on käyty kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan mm. NATO:n rauhankomppanuusyhteistyön ja Euroopan puolustusmaterii- aaliorganisaation WEAGin puitteissa.

Tärkeä huoltovarmuuden kansainvälisessä toimintaympäristössä vaikuttava kehityssuunta on pyrkimys poistaa kaupan esteitä ja lisätä kauppavaihtoa. Tätä muutosta yrittävät edistää sekä Maailman kauppajärjestö WTO että Euroopan unioni. Pyrkimys tullien, määrällisten rajoitusten ja teknisten kaupan esteiden poistamiseen on Huoltovarmuuskeskuksen mukaan Suomen huoltovarmuuden kannalta periaattees-

sa myönteistä, koska Suomi on avoimena taloutena vahvasti mukana kansainvälisessä työnjaossa ja sitä kautta myös vahvasti riippuvainen tuonnista. Kuitenkin hallitusten häiriötilanteissa mahdollisesti asettamat kaupan rajoitukset ovat uhka Suomen huoltovarmuudelle. Lisäksi kaupan vapautuminen voi uhata esimerkiksi maatalouden harjoittamista Pohjoismaissa, sillä se kiihdyttää tuotannon yksipuolistumista. Tuotannon keskittyessä yksi keskittymisen ilmentymä ovat maailmanlaajuiset logistiikkaoperaattorit, jotka vastaavat varastohotelleista ja monista kriittisistä kuljetuksista kokonaan. Huoltovarmuuskeskus luonnehtii tällaista kehitystä huoltovarmuuden kannalta haasteelliseksi.

Huoltovarmuuden lähtökohdat

Huoltovarmuuden turvaamisen peruslähtökohdat ovat pysyneet ennallaan. Keskeisintä huoltovarmuuden turvaamisessa on kansalaisia palvelevien ja taloutta tukevien perustoimintojen jatkuvuuden turvaaminen (organisatorinen huoltovarmuus) sekä tuotannon kannalta kriittisten tavaroiden saatavuuden turvaaminen (materiaalinen huoltovarmuus). Teknistaloudellisen kehityksen seurauksena yritysten, toimialojen ja koko yhteiskunnan verkostoituminen sekä keskinäinen riippuvuus ovat kasvaneet. Tietoliikenteen, tietojärjestelmien ja viestinnän toimintavarmuus on välttämätön edellytys nykyaikaisen yhteiskunnan toimintakyvylle, turvallisuudelle ja kansalaisten toimeentulolle. Samalla kun yhteiskunnan kaikkien sektoreiden riippuvuus tietoteknisestä infrastruktuurista on kasvanut, on myös lisääntynyt teknistyneiden yhteiskuntien haavoittuvuus. Yhteiskunnan teknistyminen vaikuttaa varautumisen sisältöön ja painotuksiin. (Huoltovarmuuden tavoitteiden tarkistaminen. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001.)

Merkittävin uhka huoltovarmuuden kannalta on se, että Suomen mahdollisuus hankkia ulkomailta kriittisiä tuotteita ja palveluja vaikeutuu. Oletettavaa ei enää ole, että ulkopuolisten hyödykkeiden saatavuus olisi kokonaan tai lähes kokonaan keskeytyksissä pitkän aikaa, sillä aiempaa suuremmalla todennäköisyydellä tavaroiden ja palvelusten hankintaa voi jatkaa Euroopan unionin muista jäsenmaista vielä kriisitilanteessakin, jos vain kuljetukset pystytään turvaamaan Itämeren yhteyksien kautta. (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001.)

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista huoltovarmuus edellytetään mitoitettavan siten, että väestön elinmahdollisuudet, yhteiskunnan välttämättömät toiminnot ja maanpuolustuksen materiaaliset edellytykset eivät vaarannu. Valtioneuvoston päätöksessä nimetään keskeisimmäksi uhkaksi huoltovarmuuden alalla kriisitilanne, jossa mahdollisuus tuottaa tai hankkia ulkomailta huoltovarmuuden kannalta kriittisiä tavaroita ja palveluja on väliaikaisesti vaikeutunut. Keskeisimmän uhkan sisällössä on tapahtunut vuosien aikana muutoksia, sillä vielä 1990-luvun alussa uhkana pidettiin erityisesti kauppamerenkulun tyrehtymistä. Tämän jälkeen 1990-luvun puolivälissä suunnittelun lähtökohtana olivat ulkomaankaupan vakavat häiriöt, joista sitten 2000-luvulle tultaessa on siirrytty nykyiseen uhakuvaan hankintojen väliaikaisesta vaikeutumisesta. Valtioneuvoston v. 2002 päättämät uudet huoltovarmuuden tavoitteet painottavat myös voimakkaasti riippuvuutta kriittisten järjestelmien toiminnan keskeytymättömyydestä, tietojärjestelmien ollessa erityisen huomion kohteena.

Myös v. 2003 valmistuneessa valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (27.11.2003) painotetaan yhteiskunnan keskeisten toimintojen keskeytymättömyyttä. Kyseisessä periaatepäätöksessä sekä siihen liittyvässä perusteluosassa määritetään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja asetetaan niiden turvaamiselle tavoitetilä ja kehittämislinjaukset. Periaatepäätökseen on kirjattu mm. talouden ja yhteiskunnan toimivuuden tavoitetilä, jossa elinkeinoelämä ja julkinen talous sekä yhteiskunnan infrastruktuuri on turvattu siten, että ne mahdollistavat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen sekä kansalaisten elinmahdollisuudet. Lähivuosien painopisteiksi suorituskyvyn kehittämisessä on periaatepäätöksessä nimetty neljä osa-aluetta, jotka ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva, vakavan rikollisuuden, (ml. terrorismi) paljastava tiedustelutoiminta, sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä terveydensuojelu.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista asetetaan yleistavoitteeksi kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuva huoltovarmuus, jota täydentävät Euroopan unionissa toteutetut varautumistoimenpiteet, kansainvälisestä energiaohjelmasta tehty sopimus sekä eri maiden kanssa tehdyt kahden-

väliset sopimukset taloudellisesta yhteistyöstä kriisitilanteissa. Valtioneuvoston päätöksessä määritellyt tärkeimmät turvattavat toiminnot ovat: yhteiskunnan tekniset perusrakenteet, kuljetus-, varastointi- ja jakelujärjestelmät, elintarvikehuolto, energiahuolto, sosiaali- ja terveydenhuolto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto ja järjestelmien ylläpito. Näistä kuudesta kohdasta kahdessa ensimmäisessä eli yhteiskunnan teknisissä perusrakenteissa sekä kuljetus-, varastointi- ja jakelujärjestelmissä varautumiskeinoina ovat valmiussuunnittelu, varajärjestelmät, kahdentaminen ja resurssien allokointi. Muissa kohdissa on mainittujen varautumiskeinojen lisäksi tärkeä keino varmuusvarastointi.

Valtion varmuusvarastoja ylläpitää Huoltovarmuuskeskus. Varmuusvarastoinnissa on toimintaperiaatteena, että valtio ostaa kriittisiä raaka-aineita ja tuotteita ja sijoittaa ne eri puolille maata turvallisiin paikkoihin. Varmuusvarastoissa on öljytuotteita, lääkintämateriaaleja, viljaa ja teollisuuden kriittisiä raaka-aineita. Varmuusvarastoinnin ohella toteutetaan myös velvoitevarastointia ja turvavarastointia. Velvoitevarastoja ovat velvollisia ylläpitämään kivihiilen, öljyn ja maakaasun maahantuoajat ja tärkeimmät käyttäjät sekä lääkkeiden valmistajat, maahantuoajat ja sairaanhoitolaitokset. Varmuusvarastoinnin ja velvoitevarastoinnin välinen hierarkkinen ero on siinä, että velvoitevarastoilla vältetään varastointivelvollisen oman toiminnan keskeytyminen, kun taas valtion varmuusvarastot muodostavat strategisen varannon, jolla selviydytään maan huoltovarmuutta vakavasti uhkaavista tilanteista. Velvoitevarastointi perustuu lainsäädäntöön. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan elokuun 2004 lopussa varmuusvarastojen arvo oli n. 1 000 milj. € samalla, kun polttoaineiden velvoitevarastojen arvo oli n. 500 milj. € ja lääkkeiden velvoitevarastojen arvo 100 milj. €.

Turvavarastointi on puolestaan sopimusperustainen järjestely, jossa varastoiva yritys ylläpitää liiketoiminnassa tarvittavan varaston lisäksi turvavarastoa väestön toimeentulon turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden ulkomaankaupan häiriöiden varalta. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain turvavarastoitavat raaka-aineet, tarvikkeet ja tuotteet.

Seuraavassa käsitellään yksitellen valtioneuvoston päätöksessä määritellyjä, huoltovarmuu-

den kannalta tärkeimpiä varautumisen osa-alueita. Sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon ja järjestelmien ylläpidon osa-alue on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelussa käsitellään mm. kunkin osa-alueen huoltovarmuuden tavoitteet, toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja tyypilliset uhkatilanteet sekä mahdolliset ongelmat.

Yhteiskunnan tekniset perusrakenteet

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista luetellaan turvattavina teknisinä perusrakenteina energiaverkot, tietoliikenneverkot, keskeiset tietojärjestelmät, sähköinen ja painettu joukkoviestintä, rahoitustoiminta, maksuliike, rahahuolto, tietoteknologian huolto- ja ylläpitopalvelut, vesihuolto sekä muut keskeiset kunnallistekniset peruspalvelut. Teknisiä perusrakenteita varaudutaan ylläpitämään poikkeusoloissa jatkuvasti toimintakykyisinä kunkin ministeriön tarkemmin määrittämällä perushuoltotasolla. Lisäksi edellytetään lisättävän yhteiskunnan tietoteknisten perusrakenteiden varmistamista. Valtioneuvoston päätöksessä luettellun kriittisen infrastruktuurin perusta muodostuu sähkö-, tietoliikenne- ja tietojärjestelmistä. Näiden järjestelmien varaan rakentuu muiden järjestelmien toiminta, joten yhteiskunnalle on ensisijaisen tärkeää turvata nimenomaan näiden infrastruktuurien toimivuus. (Purhonen: Yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri on turvattava. Helsingin Sanomat/Vieraskynä 4.2.2004.)

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta kiinnitetään myös erityistä huomiota sähköisiin tieto- ja viestintäjärjestelmiin, sillä ne on nimetty yhdeksi neljästä lähivuosien kehittämisen painopistealueista. Periaatepäätöksen mukaan tieto- ja viestintäjärjestelmien perusrakenteet sekä yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvät viranomaisverkot on saatettava jo normaalioloissa riittävän suojatuiksi ja varmennetuiksi niin, että ne kestävät myös poikkeusoloissa niihin kohdistuvia uhkia. Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien kehittämisen painopiste on maan sisäisen infrastruktuurin toiminnassa. Kehittämisen perustana on televerkkojen ja tietojärjestelmien suojaustaso sekä toiminnan varmistamistaso normaaliaikana. Sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toimivuuden yhteensovittaminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön tehtäviin. Valtiovarainministeriö vastaa puolestaan valtion tietohallinnon, tietojenkäsittelyn ja tieto-

turvallisuuden yleisistä perusteista, hallinnon sähköisestä asioinnista ja valtioneuvoston yhteisestä tietohallinnosta.

Tietoturvallisuus tarkoittaa organisaation toiminnan turvaamista suojaamalla tietoaaineisto ja tietotekniikka, vähentämällä virheiden, väärinkäytösten, häiriöiden ja fyysisten vahinkojen riskiä sekä varautumalla näihin riskeihin ennalta ja toteuttamalla toiminnan jatkuvuuden turvaavat tietotekniikkajärjestelyt (Tietotekniikan turvallisuus ja toiminnan varmistaminen. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta, Tietojärjestelmäjaosto, 2002). Teknistaloudellisen kehityksen seurauksena yritykset, toimialat ja koko yhteiskunta ovat verkostoituneet ja keskinäiset kytkennät ovat lisääntyneet. Tietoliikenteen, tietojärjestelmien ja viestinnän toimintavarmuudesta on tullut nykyaikaisen yhteiskunnan toimintakyvyn, turvallisuuden ja kansalaisten toimeentulon välttämätön edellytys. Tietoteknisen infrastruktuurin laajentuminen on lisännyt teknistyneen yhteiskunnan haavoittuvuutta. (http://nesa.fi/tav_tekniset.html 16.6.2004.) Huoltovarmuuskeskuksen mukaan yhteiskunnan riippuvuus tietoteknisten järjestelmien toimivuudesta kasvaa jatkuvasti, koska enää ei ole mahdollista palata aiempiin manuaalisiin toimintamalleihin. Tämä kehitys edellyttää tietoturvalisuuden ja varmistamisen sisällyttämistä järjestelmien strategiseen suunnitteluun, kehittämiseen ja käyttöönottoon. Keskeinen tekijä on organisaatioiden tietoisuus tietoturvasta ensisijaisen tavoitteen ollessa uhkien ennaltaehkäisy.

Ennen yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneet uhat olivat pääasiassa fyysisiä uhkia, kuten esim. myrsky, ukkonen, rakennevirhe, laitevika, henkilöstön virhe tai vakava onnettomuus. Viime vuosina ovat sen sijaan korostuneet tietojärjestelmien toimivuuteen kohdistuvat uhat, joita ovat esim. haittaohjelmat, tietojärjestelmiin murtautuminen, roska-posti, palvelunestohyökkäykset, yhteyksien manipulointi ja henkilöstön virheellinen toiminta. (Purhonen. HS 4.2.2004.)

Viestintävirastoon perustettiin v. 2002 CERT-FI-ryhmä (Computer Emergency Response Team FICORA), jonka tehtävänä on tietoturvallisuushuonon ja -loukkauksien ehkäisy sekä tekninen yhteistyö tietoturvaloukkausten havainnoinnissa ja ratkaisemisessa. CERT-FI on alan yhteisöjen yhteistyöelin. Muita CERT-organisaatioita toimii useita ympäri maailmaa. CERT-FI tekee yhteistyötä kansallisten ja kan-

sainvälisten CERT-toimijoiden sekä elinkeinoelämän ja julkishallinnon edustajien kanssa. (Viestintävirasto, Vuosikertomus 2003 ja <http://www.ficora.fi/suomi/tietoturva/certtoiminta.htm> 20.7.2004.)

Tieto- ja viestintäverkkoihin kohdistuvien uhkien vaikutusta ei ole liikenne- ja viestintäministeriön mukaan syytä korostaa liiaksi, mutta on selvää, että tilanne muuttuu hankalammaksi sitä mukaa, kun yhä suurempi osuus kansalaisten palveluista, organisaatioiden toiminnasta ja muista yhteiskunnan toiminnoista on sähköisten järjestelmien varassa. Luonnollisesti tämä uhka vielä korostuu mahdollisen sotilaallisen kriisin aikana, jolloin verkkoihin ja järjestelmiin kohdistuu tarkoin suunniteltuja ja suurella voimalla toteutettuja hyökkäyksiä.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan varautumisessa on perinteisesti katsottu olevan aikajaksot, jonka kuluessa kasvaviin uhkiiin ehditään valmistella vastatoimenpiteitä. Tällaista aikareserviä ei kuitenkaan ole käytettävissä uusien tietoverkoista tulevien uhkien kohdalla. Tämän seurauksena varautumistoimet on ajoitettava entistä etupainoisemmin. Poikkeusolojen valmiussuunnittelun tilalle on tullut koko toiminnan kattava varautumissuunnittelu. Tietojärjestelmien huoltovarmuusspesifisiä häiriöitä ovat esim. kansainvälisistä kriiseistä johtuva komponenttien ja varaosien saatavuuden vaikeutuminen, yhteiskunnan välttämättömien toimintojen lamautuminen laajan verkkohyökkäyksen johdosta sekä alan teollisuuden tai asiantuntijoiden siirtyminen pois Suomesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tieto- ja viestintäjärjestelmiä organisoitiin 1990-luvulla uudelleen. Ministeriö lakkautti tuolloin hallinnonalallaan toimineen Sähköisen viestinnän varautumisen neuvottelukunnan ja neuvotteli Huoltovarmuuskeskuksen kanssa uuden toimielimen perustamisesta. Tämän lisäksi ministeriö lakkautti lääninhallituksissa toimineet sähköisen viestinnän valmiusryhmät ja niiden tilalle perustettiin puolustustaloudellisen suunnittelukunnan alueelliset elimet. Näiden toimienpiteiden seurauksena syntyi v. 1995 puolustustaloudellisen suunnittelukunnan tietojärjestelmäjaosto toimikuntineen ja alueorganisaatioineen. Toiminnan rahoituksen osalta muutos tapahtui vuoden 2000 talousarviossa, jossa liikenne- ja viestintäministeriön talousarviosta poistettiin valmiusrahamomentti. Ministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisten neuvottelu-

jen tuloksena syntyi rahoitusyhteistyö yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten teknisten järjestelmien varmistamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa sitä, että sähköisen infrastruktuurin valmiustilanteen nykyinen, suhteellisen hyvä taso on merkittävästi riippuvainen Huoltovarmuusrahaston kautta saaduista varoista. Näillä varoilla myös rakennetaan ja ylläpidetään eräitä kriittisiä teknisiä järjestelmiä.

Kuljetus-, varastointi- ja jakelujärjestelmät

Kuljetus-, varastointi- ja jakelujärjestelmien toimivuus on välttämätön edellytys nykyaikaiselle yhteiskunnalle. Näihin järjestelmiin liittyvä merkittävä kansainvälinen muutossuunta on ollut varastoinnin väheneminen ja logististen ketjujen tehostuminen. Tuotannon keskittymisen yhä suurempiin kokonaisuuksiin on lisännyt häiriöherkkyyttä. (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001.) Kuljetus- ja logistiikkajärjestelmien kehityksen seurauksena tuotanto- ja tilaustointi sekä materiaalivirtojen ohjaus ja valvonta ovat siirtyneet sähköiseen muotoon (http://nesa.fi/tav_kuljetus.html 16.6.2004). Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan kuljetukset ovat tulleet aiempaa kriisiherkemmiksi. Nykyisin käytössä oleva logistinen kuljetusjärjestelmä perustuu sähköisen tiedon hyväksikäyttöön ja kaluston äärimmäiseen tehokkuuteen. Suomessa olevat materiaalivarastot on suurelta osin korvattu tehokkaalla kuljetustoiminnalla, mistä seuraa erityisesti kuljetusten varmistamiselle suuria vaatimuksia.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista asetetaan kuljetusalan varautumisen pääpaino merikuljetusten sekä peruselintarvikehuollon ja energiahuollon vaatimien kuljetusten turvaamiseen. Ulkomaankaupan kuljetukset turvataan ylläpitämällä riittävää jäävähvisteistä aluskalustoa sekä ilmakuljetuskalustoa. Myös infrastruktuuri ja keskeiset logistiset ketjut tulee varmistaa. Lisäksi valtioneuvoston päätöksessä edellytetään, että kuljetuksia varaudutaan ohjaamaan säännöstely- ja muilla toimenpiteillä siten, että tärkeimmät kuljetukset tulevat turvatuiksi.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteluosassa asetetaan tavoitteilaksi kuljetusten toimivuuden osalta yhteiskunnan ja kansalaisten tarvitsemien kuljetusten edellytysten turvaaminen kaikissa tilanteissa.

Kuljetusväylien rakentamista on ohjattava. Samoin myös kuljetuksista vastaavien organisaatioiden sekä liikennejärjestelmien solmukohtien, kuten satamien ja lentokenttien, valmius- ja turvallisuustoimintaa tulee ohjata. Lisäksi on pidettävä yllä riittävää jäävähvisteistä aluskalustoa ulkomaankaupan kuljetusten turvaamiseksi ja on huolehdittava siitä, että Suomella säilyy päätösvalta toteuttaa välttämättömät ilmakuljetukset kaikissa tilanteissa. Infrastruktuuri ja keskeiset logistiset ketjut tulee varmistaa samoin kuin myös kuljetuskaluston sijoittaminen poikkeusoloissa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen tärkeimpiin tehtäviin. Perusteluosan mukaan liikenteen ja kuljetusten järjestelyjä tulee kehittää siten, että saavutetaan valmius reagoida joustavasti häiriötilanteisiin joka hetki sekä siirtyä suunnitellusti järjestelyihin, joiden avulla tärkeät kuljetukset ja liikenne turvataan poikkeusoloissa. Ulkomaankaupan jatkuvuuden edellyttämän kuljetustoiminnan turvaamiseen tulee erityisesti kiinnittää huomiota.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sekä uhkakuvat että niihin varautuminen ovat muuttuneet. Liikenne- ja viestintähallinnon vastuualueen kannalta vakavimpia ja myös todennäköisimpiä ovat yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat, onnettomuuksien taikka tahattoman tai tahallisen toiminnan aiheuttamat vaarat. Kasvavia uhkia ovat terrorismista ja ammatillaisesta rikollisuudesta aiheutuvat teot, joiden kohteena voivat olla erityisesti liikenne ja kuljetusjärjestelmät. Perinteisesti varautuminen on perustunut materiaalien varastointiin sekä kriisiaikana käyttöön otettaviin järjestelmiin ja järjestelyihin. Niiden avulla Suomen on arvioitu poikkeusoloissa tulevan yksin toimeen määrätyn ajan. Nytemmin tällaisen varautumistavan ovat korvanneet jo normaaliaikana luodut ja kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin joustavasti käytettävissä olevat valmistelut ja järjestelyt.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan sen yhteistyö puolustustaloudellisen suunnittelukunnan ja Huoltovarmuuskeskuksen kanssa tehostui 1990-luvulla liikenne- ja viestintähallinnon suurten virastojen ja laitosten muuttuessa organisaatiouudistuksessa liikelaitoksiksi ja yritysmuotoisiksi organisaatioiksi. Puhtaan viranomaistoiminnan korvautuessa yhä enemmän hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyöllä myös varautumisasioissa oli järkevää ja tarkoituksenmukaista tukeutua toiminnassa erityisten turval-

lisuus- ja valmiuselimien lisäksi laajemmin organisaatioiden normaalitoimintoihin. Tämä tapahtui puolustustaloudellisen suunnittelukunnan organisaation puitteissa laajentamalla siellä jo aiemmin toiminut liikennejaosto kuljetusjaostoksi ja täydentämällä sitä ilmakuljetus- ja vesikuljetustoimikunnilla sekä tiekuljetuspoolilla.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan kuljetusalalla huoltovarmuuteen liittyvä keskeinen haaste on riittävän jäävähvisteisen ja kotimaisen määräysvallan piirissä olevan aluskaluston säilyttäminen, sillä Suomen huolto on täysin riippuvaista merikuljetuksista. Tällä hetkellä Suomen lipun alla on n. 1 milj. bruttorekisteritonnia rahtialuskalustoa, jolla hoidetaan noin kolmasosa ulkomaankaupan merikuljetuksista. Tämän määrän pitää olla käytettävissä myös poikkeusoloissa. Merikuljetusten huoltovarmuuden kannalta tärkeää on myös korjaustelakoiden säilyminen sekä satamatoimintojen jatkuvuus, öljyterminaalien ollessa tässä suhteessa kaikkein kriittisimpiä. Maakuljetusten osalta ongelmana on kuorma- ja linja-autojen ja satamakaluston varaosien saatavuus, sillä kaluston huolto on erittäin ohuiden materiaaliavirtojen varassa. Huoltovarmuuskeskus neuvottelee parhaillaan keskeisten varaosien maahantuojien kanssa sopimusjärjestelyistä, jotta tilanne kohenisi. Ilmakuljetusten osalta Huoltovarmuuskeskus katsoo, että valtion riittävä omistusosuus Finnair Oyj:ssä on tärkeä huoltovarmuuden vuoksi.

Valtion omistajaohjausta käsitelleen työryhmän raportissa Finnair Oyj on luokiteltu kuuluvaksi sellaisiin markkinaehtoisesti toimiviin valtionyhtiöihin, joiden omistukseen liittyy valtion strategisia intressejä, kuten perus- tai yleispalvelutehtäviä tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellisiä tehtäviä. Finnairin kohdalla strategisena intressinä on varmistaa kansallisen liikennejärjestelmän toimivuus sekä elinkeinoelämän ja kansalaisten kansainväliset lentoyhteydet Suomeen ja Suomesta. Työryhmän linjauksen mukaan strategisia intressejä omaavien yhtiöiden kohdalla valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit. (Omistajaohjaustyöryhmän raportti. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 18.12.2003.)

Myös liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että Suomella tulee olla poikkeusoloissa käytössään ja määräysvallassaan sellainen määrä maameri- ja ilmakuljetuskalustoa, että maan välttä-

mättömät ulkomaankaupan kuljetukset voidaan kaikissa tilanteissa hoitaa. Tarkat kalustomäärät riippuvat siitä, miten esim. suhtaudutaan tällä hetkellä suomalaisia kuljetuksia hoitavaan, toisen Euroopan unionin jäsenvaltion lipun alle rekisteröityyn aluskalustoon. Liikenne- ja viestintäministeriön tämänhetkinen näkemys on se, että poikkeusoloihin varautuminen edellyttää kansallisen lentoyhtiön säilyttämistä kotimaisessa omistuksessa sekä nykyisen suuruisen, suomalaisessa rekisterissä olevan aluskaluston säilyttämistä suomalaisessa omistuksessa.

Huoltovarmuuskeskus on tuonut esiin eduskunnan liikennevaliokunnassa näkemyksensä kotimaisen aluskaluston kriittisyydestä huoltovarmuuden kannalta ja esittänyt kehittämishdotuksena miehistökustannusten muuttamista määräytyväksi samoilla perusteilla kuin muissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Vuosikertomuksessaan vuodelta 2003 Huoltovarmuuskeskus arvioi kuljetus- ja jakelujärjestelmien huoltovarmuuden pysyneen tyydyttävällä tasolla lukuun ottamatta raskaan maantiekaluston varaosatilannetta.

Elintarvikehuolto

Valtioneuvoston päätöksessä määritetään elintarvikehuollon osalta huoltovarmuuden perustaksi riittävä kotimaisten peruselintarvikkeiden tuotannon ylläpitäminen. Elintarvikehuolto varaudutaan turvaamaan kaikissa olosuhteissa siten, että energiasisällöltään normaali ravinnonsaanti turvataan. Valtioneuvoston päätöksessä asetetaan tavoitteeksi turvata elintarvikehuolto yhden heikon satokauden varalta. Siinä myös määritetään elintarvikehuollon kannalta tarpeellisten varmuusvarastojen laajuudet. Myös riittävä puhtaan veden saanti tulee turvata.

Elintarvikehuollon huoltovarmuuteen kuuluu kolme peruselementtiä: ensinnäkin on turvattava kaikissa olosuhteissa kotimainen peruselintarvikkeiden tuotanto, riittävä elintarvikkeiden jalostuskapasiteetti sekä toimiva jakelujärjestelmä, toiseksi pidetään yllä varmuusvarastoja varmistamaan poikkeusolojen aikana kriittisten raaka-aineiden tuotanto ja toimitus ja kolmanneksi varaudutaan ohjaamaan tuotantoa ja kulu- tusta niin, että käytettävissä olevat niukat voimavarat hyödynnetään mahdollisimman tehok-

kaasti riittävän ravintoenergian saannin varmistamiseksi (http://www.nesa.fi/tav_elintarvikehuolto.html 16.6.2004).

Suomessa elintarvikehuollon huoltovarmuus perustuu peruselintarvikkeiden korkeaan omavaraisuuteen, jota täydentävät viljan ja välttämättömien tuotantotarvikkeiden varmuusvarastot ja velvoitevarastot. Viljan varmuusvarastojen määrät ovat: 400 milj. kg leipäviljaa tai ihmisravinnoksi kelpaavaa viljaa, 50 milj. kg valkuaisrehujen raaka-aineita, 80 milj. kg siemenviljaa sekä 0,9 milj. kg nurmikasvien siementä. Siementen varmuusvarastot ovat erityisen tärkeitä, sillä Suomen oloihin soveltuvien viljelyvarmojen kasvilajikkeiden siemeniä tuotetaan vain meillä. Elintarvikehuollon turvaamisen kannalta ovat välttämättömiä myös polttoöljyn, ammoniakkin ja torjunta-aineiden varmuusvarastot sekä eläinlääkkeiden velvoitevarastot. Ammoniakin valmistuksen päätyttyä Suomessa liitettiin ammoniakki varmuusvarastointiohjelmaan typpilannoitteiden ja rehun säilöntäaineiden valmistuksen turvaamiseksi. Torjunta-aineiden käyttö on puolestaan lähes kaksinkertaistunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Torjunta-aineet ovat melkein kokonaan tuontitavaraa.

Suomen elintarvikeomavaraisuus

Elintarvike	1994	2001
	%	
Leipävilja	75	92
Maitotuotteet	112	112
Naudanliha	111	97
Sianliha	113	105
Kananmunat	130	113
Sokeri	68	75
Vihannekset	70	70

Lähde: Elintarviketieto Oy.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan Euroopan unionin jäsenyys ei ole vaikuttanut merkittävästi elintarvikehuollon huoltovarmuuteen, koska jäsenmaat vastaavat kansallisesta huoltovarmuudestaan itse. Unionin jäsenyydellä on kuitenkin ollut vaikutuksensa Suomen elintarviketalouden alkutuotantoon, jossa on tapahtunut huomattavia rakenteellisia muutoksia kuten seuraavasta taulukosta käy ilmi.

Suomen alkutuotannon tunnuslukuja

Vuosi	Maatiloja yhteensä	Kotieläintiloja yhteensä	Keskipeltoala	Peltoala yhteensä	Vilja-ala
	kpl		ha	milj. ha	
1995	100 000	50 300	21	2,2	1,0
2002	75 000	30 000	30	2,2	1,2

Lähde: TIKE

Elintarvikehuollon toimintavarmuutta poikkeus- ja häiriötilanteissa parantaa maa- ja metsätalousministeriön mukaan jo pelkästään kuuluminen vahvaan talousyhteisöön ja sen sisämarkkinoihin. Lisäksi elintarvikehuollon alalla Suomi on osallistunut NATOn rauhankumppanuusohjelman mukaisesti NATOn elintarvike- ja maatalouden suunnittelukomitean kokouksiin. Yhteydet komiteaan ovat kiinteät, sillä Suomen NATO-edustustossa on ollut vuodesta 1999 lähtien siviilivalmiusasioiden erityisasiantuntija. Maa- ja metsätalousministeriössä on koettu tärkeäksi ja hyödylliseksi tämä kansainvälinen huoltovarmuuden seurannan ja suunnittelun yhteistoiminta 46 valtion kanssa.

Elintarvikehuollon normaaliajan häiriöt ovat yleensä luonnonoloista ja ilmastosta johtuvia tuotannollisia häiriöitä. Näitä ovat esim. kuivuudesta johtuvat vesihuollon ongelmat, lumimyrskyjen aiheuttamat sähkökatkokset, rankkasateet ja tulvat, hallat ja sadon menetykset, kovat pakkaset, tuli- ja metsäpalot, vaarallisen kasvitaudin tai tuholaisen leviäminen sekä vaarallisen eläintaudin leviäminen. Normaaliaikaisiksi häiriöiksi voidaan katsoa myös onnettomuudesta johtuva tahaton myrkyllinen kaasupäästö tai myrkyllisen aineen pääsy vesistöön, pohjaveden saastuminen, pato-onnettomuus ja ydinlaskeuma. Nämä on luokiteltu maa- ja metsätalousministeriön valmiussuunnitelmassa hallinnonalan erityistilanteiksi. Muut kuin luonnonoloista johtuvat erityistilanteet voivat olla tahallisesti ja organisoidusti aiheutettuja, ja ne luokitellaan ministeriössä vahingonteoiksi tai terrorismiksi.

Huoltovarmuusspesifisiä häiriöitä ovat elintarvikehuollon sektorilla puolestaan yhteiskunnan huoltojärjestelmiin kohdistuvat tahattomat tai tahallisesti aiheutetut häiriötilanteet. Nykyisin varsin tavallisia ovat tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat, jotka elintarvikehuollossa voivat vaikuttaa kaikkiiin tuotantoketjun vaiheisiin ja aiheuttaa merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Huoltovarmuudessa tuntuvat voimakkaina myös

taloudelliset uhkat, jotka voivat johtaa toisaalta mm. tuotannossa tarvittavien raaka-aineiden, energian ja työvoiman pulaan sekä toisaalta tuotteiden markkinahäiriöihin, hintojen romahdamiseen, yhteiskunnalliseen sekasortoon ja rikollisuuden kasvuun.

Uusia uhkatekijöitä elintarvikehuollon alalla ovat Euroopassa esiintyneet eläintautiongelmät, jotka eivät ole kuitenkaan Suomessa aiheuttaneet merkittäviä vahinkoja. Suomen lainsäädäntö, valmiussuunnitelmat ja onnistunut tiedottaminen ovat osoittautuneet tehokkaiksi. Unionin laajentuminen ja ihmisten vapaampi liikkuminen kuitenkin lisäävät tarttuvien eläintautien leviämistä. Tautiepidemioiden välttämiseksi käytettävissä olevia keinoja ovat valvonnan ja tarkastusten lisääminen yhdessä tiedottamisen kanssa. Elintarvikkeiden turvallisuuden osalta valtion toiminnalle on asetettu tavoitteeksi kriisivalmiuteen ja erityisesti bioterrorismin vastustamiseen liittyvien valmiuksien kehittäminen. Tämä merkitsee käytännössä paikallistasolle ulottuvan päivitysjärjestelmän ylläpitämistä, riittäviä diagnostisia ja riskiviestinnän valmiuksia sekä harjoiteltua yhteistyötä eri viranomaisien välillä. Elintarvikehuollossa varaudutaan bioterrorismin uhkaan, sillä jo pelkkä huhu voi aiheuttaa hysteriaa ja johtaa markkinahäiriöihin. Luotettava ja nopea tiedottaminen on ministeriön mukaan tällaisissa tilanteissa ensiarvoisen tärkeää.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan elintarvikehuollon kannalta merkittävä lähivuosien muutos on Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmän uudistaminen. Suomen elintarvikehuollon kannalta on tärkeää, että alkutuotannon taloudelliset toimintaedellytykset voidaan turvata unionin laajentuessakin. Samanaikaisesti maatalouspolitiikan tukijärjestelmän uudistamisen kanssa ovat käynnissä Maailman kauppajärjestö WTO:n neuvottelut, jotka ovat toisaalta asettaneet paineita tukien muuttamiseksi enemmän tuotannosta irti olevaan suuntaan. Vaarana tässä on maataloustuo-

tannon muuttuminen näennäistuotannoksi, jos tukien irrottaminen tuotannosta johtaa siihen, ettei tuotteista saatava tulo vastaa tuotantokustannuksia. Tällainen kehitys olisi tuhoisa Suomen omavaraiselle elintarviketuotannolle.

Energiahuolto

Energiahuollolla tarkoitetaan mm. polttoaineiden hankintaa, siirtoa ja varastointia sekä edelleen energian eli sähkön ja lämmön tuotantoa, siirtoa ja jakelua (Huoltovarmuuskeskus, Vuosikertomus 2003). Energiahuollon varmuudella taas tarkoitetaan energian riittävää ja häiriötöntä saatavuutta (<http://www.ktm.fi>, 8.7.2004). Energiahuollon toimivuus on kaikkien yhteiskunnan toimintojen turvaamisen kannalta välttämätöntä (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001).

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista asetetaan energiahuollon huoltovarmuuden osalta tavoitteeksi useisiin polttoaineisiin ja hankintalähteisiin perustuvan energiantuotannon edistäminen sekä kotimaisen energiantuotannon ja kotimaisten polttoaineiden käytön kehittäminen, jotta energian saatavuus Suomessa olisi turvattu. Varautumisen lähtökohtana on lämmön ja sähköenergian tuotantokapasiteetin, laitoksissa tarvittavien polttoaineiden sekä jakelu- ja siirtoverkoston ylläpitäminen 12 kuukauden ajan perushuoltotasolla. Energian huoltovarmuustasoa pidetään maamme syrjäisen sijainnin ja pitkien talvien aiheuttamien erikoisolosuhteiden vuoksi korkeampana kuin Euroopan unionin velvoitteet ja kansainvälisestä energiaohjelmasta tehtyyn sopimukseen sisältyvät velvoitteet edellyttäisivät. Valtioneuvoston päätöksessä edellytetään tuontipolttoaineiden varmuusvarastot mitoitettaviksi siten, että maassamme on keskimäärin viiden kuukauden normaalikulutusta vastaavat tuontipolttoainevarastot. Käytännössä poikkeusoloissa viiden kuukauden tuontipolttoainevarastot riittävät pidempäänkin, koska polttoaineiden kulutusta voidaan supistaa eri käyttökohteissa. Tuontipolttoaineet ovat poikkeusoloissa erittäin kriittisiä aineita, joten niiden riittävyys ja jakelu pyritään turvaamaan etukäteisjärjestelyillä. (http://www.nesa.fi/tav_energiahuolto.html 16.6.2004.)

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan Suomen viiden kuukauden öljyvarastotaso ei kuitenkaan ole korkeampi kuin kansainvälisen energiajärjestön IEA:n jäsenmaissa keskimäärin,

sillä jäsenmaiden öljyvarastot vastaavat laskutavasta riippuen n. 110–150 päivän nettotuontia. Korkeat varastotasot johtuvat siitä, että osa jäsenmaista on merkittäviä öljynviejä.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteluosassa energiahuollon kehittämisen suhteen painopisteenä on energian saatavuuden turvaaminen. Lisäksi perusteluosassa tuodaan esiin tuleva tarve arvioida uudelleen maakaasun varapolttoaineena toimivan öljyn varastointitarve. Tähän on vaikuttanut maakaasun käytön lisääntyminen, mikä on korvannut kivihiilen käyttöä.

Energiahuollon huoltovarmuuteen kuuluvat tuontipolttoaineiden velvoitevarastot, joista säädetään lailla tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista (1070/1994) ja asetuksella (1071/1994). Varastointivelvollisuus koskee kivihiiltä, raakaöljyä, öljytuotteita ja maakaasua. Sen sijaan ydinpolttoaineen varastoinnista ei ole säädetty lailla, mutta kauppa- ja teollisuusministeriö on antanut yhtiöille suosituksen varastoinnin tasosta (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001). Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoja ovat velvollisia pitämään kivihiililaitokset ja maakaasulaitokset sekä kivihiilen, raakaöljyn, öljytuotteiden ja maakaasun maahantuojat. Varastointivelvoitteen mitoitusperusteena käytetään kivihiililaitosten osalta kolmen edellisen kalenterivuoden kulutuksen ja maakaasulaitosten osalta edellisen vuoden hankintojen perusteella laskettavaa kuukausittaista keskiarvoa. Kivihiilen, raakaöljyn, öljytuotteiden ja maakaasun maahantuonnin kohdalla mitoitusperusteena toimii edellisen kalenterivuoden tuontiin perustuva keskimääräinen kuukausituonti. Huoltovarmuuskeskus valvoo tuontipolttoaineiden velvoitevarastoja ja niiden käyttöä, minkä lisäksi sen tehtäviin kuuluu myös valtion varmuusvarastojen öljyvarastojen hoitaminen.

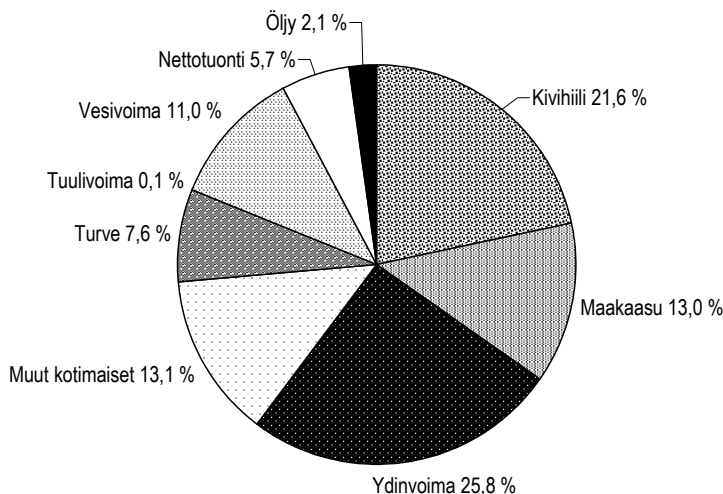
Suomen sähköntuotanto perustuu useisiin primaarienergiälähteisiin, kuten seuraavan sivun kaaviosta käy ilmi. Energialähteiden moninaisuus on huoltovarmuuden kannalta myönteinen piirre. Sen sijaan pitkällä aikavälillä tapahtunut tuontienergiariippuvuuden lisääntyminen ei ole huoltovarmuuden näkökulmasta paras mahdollinen kehityssuunta. Tuontipolttoaineista kriisierkein on maakaasu, joka on vain yhdestä toimittajasta ja yhdestä kaasuputkikyhteydestä riippuvaista. (Valtiovallan roolia sähköntoimitus-

varmuudessa selvittävän työryhmän raportti, Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 10/2004.) Huoltovarmuuskeskuksen mukaan Suomen ja muun Euroopan riippuvuus Venäjän

energiatoimituksista on erittäin suuri ja kasvaa edelleen. Lisäksi energiahuolto on riippuvaista kuljetus- ja jakelujärjestelmistä ja tietoyhteiskunnan toimivuudesta.

Raakaenergiälähteet sähkön hankinnassa v. 2003

Lähde: www.energia.fi/13.7.2004



Huoltovarmuuskeskuksen mukaan energiahuollon huoltovarmuuden toimintaympäristön merkittävä muutos on ollut energiamarkkinoiden vapauttaminen sekä kotimaassa että Euroopan unionissa lainsäädännöllisillä toimenpiteillä. Pohjoismaihin on syntynyt yhteiset sähkömarkkinat, minkä lisäksi maakaasumarkkinat Euroopan unionissa on vapautettu. Suomi on siirtynyt suhteellisen suljettujen energiamarkkinoiden olosuhteista johtavaksi energiamarkkinoiden avaajaksi ja edelläkävijäksi Euroopan unionissa. Huoltovarmuuden näkökulmasta markkinoiden avautumisen seuraukset eivät ole yksiselitteisesti positiivisia. (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001.)

Sähkömarkkinalaki (386/1995) vapautti voimaan tullessaan sähkömarkkinat poistamalla käytöstä perinteisen keskitetyn suunnittelun ja voimalaitosluvat. Sähkön siirron ja jakelun vapauttamisesta on epäilty seuraavan investoinneista ja korjauskapasiteetista tinkimistä. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan viranomaiset ovat seuranneet markkinoiden kehittymistä myös

toimintavarmuuden näkökulmasta, eivätkä ne ainakaan toistaiseksi ole havainneet tällaista infrastruktuurin heikkenemistä.

Viime vuosien aikana Pohjoismaissa ei ole rakennettu uutta sähkön tuotantokapasiteettia. Syynä tähän on ollut markkinoilla tapahtunut optimointi sekä oletus hiilen käytön rajoittamisesta tulevaisuudessa hiilidioksidipäästöjen alentamiseksi. Tehotarpeen odotetaan tulevan tyydytetyksi hintamekanismin kautta. Sähköntuotannon reservikapasiteetti on tuonnin kasvaessa vähentynyt sitä mukaa, kuin käyttämättömänä tai vähäisessä käytössä olleita hiililaitoksia on asteittain poistettu välittömästä käyttövalmiudesta. Näiden hitaiden tuotantoreservien vähenemisen seurauksena on se, että jo mahdollisessa normaaliaikaisessa häiriötilanteessa ei ole enää käytettävissä toimivaa varakapasiteettia. (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2001.)

Valtiovoimien tavoitteena on ollut nimenomaan luoda markkinoille uutta hidasta reservikapasiteettia. Tähän liittyen hallitus antoi v.

2002 esityksen sähkömarkkinalain muuttamisesta (HE 114/2002 vp). Esitykseen sisältyi mm. ehdotus sähkömarkkinalain muuttamisesta siten, että olisi mahdollista ottaa käyttöön vakavan tehopulan hoitoon tarkoitettu hitaan varakapasiteetin ylläpitoa ja käyttöä koskeva järjestelmä. Lakiesitys kuitenkin raukesi, sillä eduskunta ei ehtinyt käsitellä sitä ennen kevään 2003 vaaleja.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti alkuvuodesta 2003 sähköntoimitusvarmuustyöryhmän, jonka tehtävänä oli mm. selvittää valtiovallan roolia sähkömarkkinoiden toimitusvarmuuden parantamisessa poikkeuksellisen vaikeissa kapasiteettitilanteissa. Työryhmä tarkasteli huoltovarmuuden turvaamiseksi poikkeusolojen varalta ylläpidettäviä, sähköntuotantoon liittyviä varautumisjärjestelmiä ja päätyi raportissaan siihen, ettei tarvetta uusiin säännöksiin ollut. Työryhmän näkemyksen mukaan Suomessa ei ole tarpeellista tässä vaiheessa ottaa käyttöön erillistä teknisten reservien lisänä toimivaa uutta järjestelmää, koska se ei toisi sähköjärjestelmän käyttöön uutta kapasiteettia ja olemassa olevankin kapasiteetin osalta tuotanto siirtyisi vain markkinalta toiselle. Työryhmä päätyi myös olemaan esittämättä viranomaisille normaalioloissa valtuuksia rajoittaa normien avulla sähkönkäyttöä. Huippukuormituksen aikaiseen sähkönkäyttöön liittyvää viestintää ja valistusta pidettiin kuitenkin tärkeänä. (Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 10/2004.)

Sähköntoimitusvarmuustyöryhmä toi raportissaan esiin myös kevään ja kesän 2003 aikana ilmi tulleet, Suomen virallisten energiatilastojen tiedoissa olleet virheet, joiden seurauksena käytössä oleva kapasiteetti oli tilastoitu lähes 2 000 MW todellista suuremmaksi. Tietojen epätasällisuus merkitsee sitä, ettei Suomessa olekaan sellaista käyttämätöntä reservikapasiteettia, jota oletettiin olevan. Kapasiteettitilanne on siten aiemmin oletettua tiukempi ja toimitusvarmuus oletettua tärkeämpää. (Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 10/2004.)

Sähkön toimituksessa tulee aina olemaan katkoksia, joista lyhyimmät jäävät kuluttajien vastuulle ja vakavammat tilanteet korvausvelvollisuuden kautta sähkön myyjän vastuulle. Valtiovallan vastuulle kuuluvat huoltovarmuusspesifiset häiriöt, jotka tarkoittavat voimantuoannon yleisiä edellytyksiä, kuten polttoaineiden saatavuutta tai energiankäytön sääntelyä, pulatilanteissa. Huoltovarmuuden kannalta markkinoiden riskinä on tilanne, jossa useat epäedulli-

set tekijät vaikuttavat samanaikaisesti. Tällaisia tekijöitä ovat heikko vesivuosi, tuonnin ehtyminen Venäjältä, vakavat tekniset häiriöt sekä vaikeat talvimerenkulun olosuhteet.

Huoltovarmuuskuskuksen näkemyksen mukaan energiayhtiöiden omistuspohjalla ei ole välitöntä vaikutusta huoltovarmuuteen saman lainsäädännön koskiessa kaikkia toimijoita. Kunnalliset voimayhtiöt ovat perinteisesti pitäneet omilla päätöksillään suuria polttoainevarastoja ja korkeaa investointitasoa. Yksityistäminen ja vielä kuntien omistuksessa olevien laitosten toimiminen markkinaehtoisesti pakottaa jatkossa tinkimään pääoman käytöstä.

Vuosikertomuksessaan vuodelta 2003 Huoltovarmuuskuskuksen arvioi energiajärjestelmämme huoltovarmuuden olevan tyydyttävää. Energiajärjestelmän itsensä tuottaman huoltovarmuuden arvellaan hieman heikentyneen. Energian vapaana oleva tuotantokapasiteetti, operatiiviset polttoainevarastot, polttoaineiden vapaana oleva kuljetuskapasiteetti sekä energian käytön säästöpotentiaali ovat kaikki pienentyneet energian tuotannon ja käytön tehostuessa. Huoltovarmuuskuskuksen mukaan koko energiajärjestelmän sopeutumiskyky poikkeustilanteisiin on huonontunut samalla, kun muu infrastruktuuri, esim. erilaiset tiedonsiirtojärjestelmät, yhä vain monimutkaistuvat. Suomen energiahuollon huoltovarmuutta ovat toisaalta kuitenkin tukenneet Euroopan unionin ja OECD:n kansainvälisen energiajärjestön puitteissa tehdyt huoltovarmuutta koskeneet toimenpiteet. (Huoltovarmuuskuskuksen Vuosikertomus 2003.)

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista asetetaan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tavoitteeksi varautuminen ylläpitämään normaaliaikaista laajuutta vastaavaa väestön terveyden sekä työ- ja toimintakyvyn kannalta keskeistä palvelutuotantoa 12 kuukauden ajan. Palveluiden taso tulee sopeuttaa käytettävissä olevien voimavarojen mukaan ottaen huomioon puolustustilasta aiheutuvat erityistarpeet sekä biologisen, kemiallisen ja radiologisen terrorin uhka. Valtioneuvoston päätöksessä edellytetään, että lääke-, lääkintämateriaali- ja rokotehuollon turvaamiseksi tarkoitettuja varastoja täydennetään uusien uhkien varalta. Samoin myös tutkimuksen ja hoidon kannalta keskeisten terveydenhuollon laitteiden huolto ja vara-

osat on turvattava palvelutuotannon tavoitteiden edellyttämällä tasolla.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta terveydensuojelu on nimetty yhdeksi neljästä painopistealueesta, joiden kehittäminen edellyttää kaikkein ripeimpiä toimia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi kaikissa turvallsuustilanteissa. Terveydensuojelun osalta tulee erityisesti kehittää valmiutta äkillisten, vakavien epidemioiden ja muiden kansanterveyttä vaarantavien uhkien varalta. Tällaisissa tilanteissa on periaatepäätöksen mukaan huolehdittava erityisesti julkisen terveydenhuollon kyvystä irrottaa asiantuntijoita ja muita resursseja ilman, että terveydenhuollon perustoiminta vaarantuu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuus tarkoittaa kriittisten materiaalien saatavuutta. Materiaalinen valmius kattaa lääkehuollon, hoitotarvikehuollon sekä laitehuollon. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan kotimaisen lääketeollisuuden osuus Suomen markkinoista on laskenut runsaan kymmenen vuoden aikana 50 %:sta 17 %:iin. Kotimainen lääketeollisuus on luopunut useista huoltovarmuuden kannalta elintärkeistä tuotannonaloista, kuten infuusioliuoksista, antibiooteista ja rokotteista. Kotimainen lääketeollisuus on riippuvaista ulkomaisista materiaaleista, sillä lääketeollisuutemme lähtöaineista 90 % on tuontitavaraa. Myös Kansanterveyslaitos on lopettanut oman rokotteiden tuotantonsa ja huolehtii nyt vain rokotosohjelmiin kuuluvien valmisteiden maahantuonnista ja jakelusta kunnille. Suomi on altis lääkkeiden saannin häiriöille, sillä lääkkeiden toimituserät markkinoillemme ovat pieniä suurten lääketekäiden kannalta ja kriisitilanteissa suurten asiakkaiden toimitukset asetetaan etusijalle.

Jotta lääkkeiden saatavuus olisi turvattu sekä normaaliajan toimitushäiriöiden että vakavien kriisien varalta, toteutetaan lääkkeiden velvoitevarastointia. Lääkkeiden velvoitevarastointilaki (402/1984) velvoittaa lääketekäat, lääkevalmistäiden maahantuojat, sairaanhoitolaitokset, Kansanterveyslaitoksen ja Suomen Punaisen Ristin varastoimaan lääkeaineita ja -valmisteita, velvoitevarastoitavien lääkkeiden valmistuksessa käytettäviä apu- ja lisäaineita sekä pakkausmateriaaleja lääkehuollon turvaamiseksi. Laissa luetellaan ne lääkeryhmät, jotka kuuluvat velvoitteen piiriin. Lähtökohtana on pyrkimys varmistaa suurien kroonikkoryhmien, kuten veren-

painepotilaiden ja diabeetikkojen, terveysturvalisuus sekä sairaanhoidon elintärkeiden lääkkeiden huoltovarmuus (Purhonen: Velvoitevarastointi – tarpeellisuus nykypäivän olosuhteissa?, koulutustilaisuus Lääketietokeskus Oy:ssä 22.11.2002).

Lääkkeiden saatavuuden ohella myös sairaanhoitolaitosten laitteet ja niiden huolto ovat kriittisiä tekijöitä. Laitekanta on kestävää ja kapasiteettia on riittävästi, mutta haittana on käyttömateriaalin saatavuus. Koska laitekanta on hyvin vaihtelevaa, on laitosten itse turvattava laitteiden käytettävyyttä riittävällä käyttömateriaalien varastoinnilla. Sosiaali- ja terveysministeriön suositus varastoinnille on kuuden kuukauden käyttöä vastaava määrä, mikä on Huoltovarmuuskeskuksen mukaan toteutunut vaihtelevasti.

Huoltovarmuus- tai kriisispesifisiä lääkkeitä ovat lääkkeet, joiden kysyntä kasvaa kriisitilanteissa. Tällaisia lääkkeitä ovat nestehoidon lääkkeet, myrkytyslääkkeet, paikallispuudutuksen ja yleisanestesian lääkkeet sekä mikrobilääkkeet. Esimerkiksi mikrobilääkkeiden tarpeen voimakkaan kasvun voi aiheuttaa sars, lintuinfluenssa tai vastaavanlainen epidemia. Joillakin huoltovarmuusspesifisillä lääkkeillä, kuten vastamyrkyillä, ei ole normaaliaikana lainkaan kysyntää.

Lääkkeiden varastointivelvoitteen mitoituserusteena käytetään edellisuoden toteutunutta myyntiä, sairaanhoitolaitosten osalta keskimääräistä kuukausikulutusta. Velvoitevarastojen laajuudeksi on tuoteryhmittäin määritelty laissa viiden tai kymmenen kuukauden keskimääräistä kulutusta vastaava määrä. Varastointivelvoitteen määräytymisestä myynnin perusteella on seurauksena se, ettei velvoitevarastoissa ole tarpeeksi kriisispesifisiä tuotteita. Huoltovarmuuskeskuksen mukaan lääkealalla pidetään nykyistä velvoitevarastointia liian raskaana. Lääkkeiden varastointia ollaankin uudistamassa siten, että kokonaismääriä alennetaan mutta samalla kriisispesifisiin tuotteisiin kohdennetaan lisää voimavaroja.

Velvoitevarastoja ja niiden käyttöä valvoo Lääkelaitos. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on puolestaan huolehtia varastointikorvauksista, joita maksetaan varastointivelvollisille Huoltovarmuusrahastosta, sekä valvoa korvausedellytysten täyttymistä. Lääkkeiden velvoitevarastointilaissa säädetään Lääkelaitokselle mahdollisuus myöntää hakemuksen perusteella varastointivelvolliselle lupa alittaa lain mukainen

varastointivelvoitteen määrä. Huoltovarmuuskeskuksesta saadun tiedon mukaan v. 2003 Lääkelaitos myönsi alituslupia varastointivelvoille n. 50. Alituslupan syynä olivat useimmiten erilaiset saantihäiriöt. Käytännössä tämä johtuu usein siitä, että lääketehaat valmistavat asianmukaisin pakkausmerkinnöin Suomessa markkinoitavia valmisteita vain määräaikoina (Purhonen, 22.11.2002).

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden osalta turvallisuussympäristön muutoksiin on varauduttu erityisesti biologisten (B) ja kemiallisten (C) uhkien osalta. Kansanterveyslaitoksen toimintaedellytyksiä on kehitetty tartuntatautien aiheuttamien epidemioiden havaitsemiseksi ja torjumiseksi. Lisäksi isorokkorokotteen käyttöstrategia on luotu sekä rokotteiden teho ja riittävyys varmistettu. Lintuinfluenssatapausten varalle on hankittu mikrobilääkettä Huoltovarmuusrahaston varoilla. Suunniteltavina ovat mahdollisen epidemian torjuntatoimet. Huoltovarmuuskeskusten mukaan BC-uhkiin varauduttaessa varmuusvarastojen mitoituserusteena on rajoitettu ensivaste, jolla voidaan rajata uhan leviäminen. Parhaillaan laaditaan suunnitelmaa B- ja C-osaamiskeskusten perustamiseksi. Osaamiskeskuksiin on tarkoitus koota alan erityisosaaminen viranomaisien ja muiden toimijoiden tarvitsemaan käyttöön.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kansainvälinen yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden alalla on tehostunut. Yhteistyötä tehdään mm. Euroopan unionin, Poh-

joismaiden, WHO:n ja NATOn rauhankumppanuusohjelman puitteissa. Euroopan komission terveys- ja kuluttaja-asiain pääosasto on yhdessä jäsenmaiden kanssa selvittänyt huoltovarmuustarpeita yllättävien, vaarallisten epidemioiden varalta ja käynyt teollisuuden kanssa neuvotteluja influenssapandemian yhteydessä tarvittavien rokotteiden ja lääkkeiden saatavuuden varmistamiseksi. Unionissa on myös perustettu erityinen terveysturvallisuuskomitea, jonka toimintaan Suomikin osallistuu. Pohjoismaisena yhteistyönä on perustettu epävirallisia yhteistyöryhmiä, jotka ovat selvittäneet menettelyitä eräiden lääkkeiden ja rokoteaineiden saatavuuden turvaamiseksi. NATOn rauhankumppanuusohjelman kohdalla yhteistyö on pitänyt sisällään yhteistyöhön osallistuvien maiden valmiusressurssien kartoittamista ja vastaavasti WHO:n osalta terveysjärjestön tarjoamaa asiantuntemusta jäsenvaltioille lääkkeiden huoltovarmuuden varmistamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon huoltovarmuuden kehittämistarpeina sosiaali- ja terveysministeriö mainitsee B-kysymyksissä mm. epidemiaselvitystoiminnan tehostamisen ja vakinaistamisen, koulutuksen ja tutkimuksen, laboratoriotoiminnan kehittämisen ja B-osaamiskeskusten perustamisen, karanteenivalmiuden sekä kansainvälisen yhteistyön. C-kysymyksissä kehittämisen alueena on erityisesti C-osaamiskeskusten perustaminen viran-omaisyhteistyönä sekä kriisispesifisten lääkkeiden, terveydenhuollon materiaalien ja tarvikkeiden saatavuuden kehittäminen.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Huoltovarmuustoiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan Huoltovarmuusrahastosta, joka on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto ja siten myös eduskunnan budjettivallan ulkopuolella. Rahastoon kertyvät huoltovarmuusmaksut eivät kulje valtion talousarvion kautta, eivätkä kansanedustajat näin ollen saa niistä talousarvion käsittelyn yhteydessä tietoa. Valtiontilintarkastajat katsovat, että rahastomuoto sinänsä puolustaa edelleen paikkaansa huoltovarmuustoiminnassa, sillä toiminta vaatii pitkäjänteisyyttä ja vakaata rahoitusta, mutta huoltovarmuusmaksun suuruutta ja rahaston kokoa suhteessa tarpeeseen tulee jatkuvasti seurata.

Valtiovarainvaliokunta on mietinnöissään (VaVM 25/2002 vp ja VaVM 29/2003 vp) tuonut esiin, ettei eduskunta saa

riittävästi tietoa talousarvion ulkopuolisista rahastoista eikä niiden toimintaa koskevaa tarkastustietoa. Tiedonsaannin parantamiseksi valiokunta on katsonut, että hallituksen tulisi selvittää talousarvion ulkopuolisten rahastojen vuositilintarkastuksen keskittämistä ja säättämistä Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valtiontilintarkastajat yhtyvät valtiovarainvaliokunnan näkemykseen siitä, että rahastojen tarkastukseen tulee palata viimeistään sitten, kun tilinpäätösuudistuksen mukaisesta uudesta tilinpäätösraportoinnista on saatu riittävästi kokemuksia. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että eduskunnalle raportoidaan valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista.

Nykymuotoinen huoltovarmuustoiminta eli yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen turvaaminen erilaisten poikkeusolojen varalta on alkanut 1950-luvulla. Kuluneiden vuosi-

kymmenten aikana kansainvälisessä tilanteessa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet myös huoltovarmuustoiminnan lähtökohtiin Suomessa. Huomattavin lähtökohdissa tapahtunut muutos on ollut huoltovarmuuden painopisteen siirtyminen poikkeusoloihin varautumisesta lievemmänasteisiin häiriötilanteisiin varautumiseen. Valtioneuvosto on päätöksessään (VNp 350/2002 vp) asettanut uusimmat, nykytilanteen edellyttämät tavoitteet huoltovarmuudelle. Tavoitteita täydentää vielä valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että valtioneuvoston päätöksessä asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti.

Myös huoltovarmuuden kokonaistilanteen kehitystä tulee seurata, sillä huoltovarmuus ei ole staattisessa olotilassa, vaan siinä tapahtuu muutoksia yhteiskunnan eri toimijoiden vaikutuksesta. Merkittävät muutokset huoltovarmuuden keskeisillä osa-alueilla, esim. lääke-, energia- ja elintarvikehuollossa sekä infrastruktuurissa, edellyttävät aina myös tarkistuksia huoltovarmuuden tavoitetasoon, joten tilanteen seuraaminen on välttämätöntä.

Valtioneuvosto on linjannut huoltovarmuuden yleistavoitteeksi kansallisiin toimenpiteisiin ja voimavaroihin perustuvan huoltovarmuuden, jota täydentää kansainvälinen yhteistyö. Yleinen kansainvälistyminen on johtanut yhteiskunnan eri sektoreilla siihen, ettei huoltovarmuutta voida enää ylläpitää pelkästään kansallisilla toimenpiteillä, vaan riippuvuus ulkomaailmasta on kasvanut. Euroopan unioni tarjoaisi hyvät puitteet jäsenvaltioidensa väliselle huoltovarmuusyhteistyölle, mutta huoltovarmuusasiat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti kansallisesti hoidettavia.

Suomi on pyrkinyt edistämään unionissa jäsenvaltioiden välisen huoltovarmuusyhteistyön kehittämistä, mutta tähänastiset tulokset ovat olleet vähäisiä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että huoltovarmuusyhteistyötä Euroopan unionin sisällä saadaan laajennettua, kuitenkin niin, että Suomen erityisolosuhteet, maantieteellinen ja geopoliittinen asema, otetaan huomioon. Tämän tavoitteen toteutumiseksi huoltovarmuusyhteistyötä koskeva kysymys tulee saada uudelleen unionin keskeisten toimielinten käsittelyyn. Suomen tuleva EUpuheenjohtajuuskausi tarjoaa hyvän tilaisuuden vähintäänkin keskustelun virittämiseksi aiheesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitykset työsuojeluhallinnon toimivuudesta ja kyvystä vastata työelämässä esiintyvien uusien ongelmien ratkaisemiseen, lääkehuollon toimivuudesta sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin sosiaali- ja terveysministeriöön 18.3.2004. Käynnillä kuultiin kansliapäällikkö Markku Lehdon ohella ministeriön muuta virkakuntaa seuraavista aiheista: hallinnonalan keskeinen toiminta v. 2003, kunnallisen hammashuollon toimivuus ja kansalaisten mahdollisuus saada yhdenvertaisesti hoitoa asuinpaikasta riippumatta, hoidon saatavuuden takaaminen ja sen toteutuminen vuoden 2005 alusta, valtion rahoitusosuuden riittävyden ennakointi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysynnän ja kustannusten kasvaessa sekä lastensuojelutoimenpiteet rikosten seuraamuksena alle 15-vuotiaille.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta ovat vastanneet hallinto-ylitarkastaja Nora Grönholm (työsuojeluhallinnon ja lääkehuollon toimivuus), tarkastaja Tuija Myllyvuori (lääkehuollon toimivuus) ja tarkastaja Marjatta Mylly (sosiaalihuollon asiakkaan asema). Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 16.6.2004.

Työsuojeluhallinnon toimivuus ja kyky vastata työelämässä esiintyvien uusien ongelmien ratkaisemiseen

Työllä ja työoloilla on suuri merkitys sekä ihmisen että koko yhteiskunnan hyvinvoinnille. Myös talouden näkökulmasta asia on merkittävä. Työtapaturmien ja työperäisten sairauksien yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten arvioidaan olevan n. 3 mrd. € eli lähes 3 % bruttokansantuotteesta. Pääministeri Vanhasen hallituksen yksi keskeinen tavoite on työllisyysasteen nostaminen, mikä edellyttää nykyistä pidempää työelämässä pysymistä. Työllisyyden politiikkaohjelmaan sisältyy työelämän kehittämisen osalu- alue, jossa työhyvinvointia ja työolosuhteita parannetaan nostamalla työelämän laatua vähen-

tämällä työtapaturmia, ammattitauteja ja sairauspoissaoloja. Samaa tavoitetta tukee myös työsuojelun, työterveyshuollon ja kuntoutuksen tehostaminen. Näillä toimenpiteillä on tarkoitus nostaa myös työn tuottavuutta.

Valtioneuvoston tarkastajien tarkoituksena on tässä kertomusosuudessa tarkastella, miten suomalaisen työsuojeluhallinto toimii em. tavoitteiden saavuttamiseksi sekä minkälainen on sen kyky vastata työelämässä esiintyvien uusien ongelmien ratkaisemiseen. Työsuojeluhallinnon toimivuutta lähestytään tarkastelemalla mm. työsuojelun tavoitteita ja niiden toteutumista sekä työsuojeluhallinnon tehtäviä, toimijoita, harjoitettua yhteistyötä sekä työsuojelua koskevaa lainsäädäntöä. Kertomusta valmisteltaessa aiheesta pyydettiin selvitykset sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, 8 työsuojelupiiriltä, Työterveyslaitokselta, Valtiokonttorilta, Työturvallisuuskeskukselta, Tapaturmavakuutuslaitosten liitolta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöltä, Rakennusliitolta, Teollisuuden ja Työantajain Keskusliitolta, Palvelutyöntäijiltä ja Palvelualojen ammattiliitolta. Valmistelussa on myös perehdytty aihealuetta koskeviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Työsuojelu-käsitteen muuttuminen ja laajentuminen

Työsuojelu on työtä tekevän ihmisen suojelua niin, ettei työstä ja työolosuhteista aiheudu hänelle terveyden menettämisen vaaraa. Työsuojelulla pyritään poistamaan tai minimoimaan terveyttä uhkaavat vaarat. Työsuojelun tavoitteena on terveellinen, turvallinen ja viihtyisä työympäristö. Työsuojeluun kuuluu myös työsuhtesuo- jelu, joka sisältää esim. työaika-suojelun. Hyvin toteutetun työsuojelun on katsottu edistävän yritysten toimivuutta, tuottavuutta ja kannattavuutta vähentyneiden sairauspoissaolojen ja henkilöstön parantuneen työssä jaksamisen ja viihtymisen kautta.

Valtaosa työsuojeluasioista kuuluu Euroopan yhteisön toimivaltaan. Yhteisön komission työterveys- ja työturvallisuusstrategiassa vuosiksi 2002–06 korostetaan kokonaisnäkökulmaa ja ns. uusien riskien analysointia. Näihin katsotaan kuuluvan mm. ergonomiset, psykologiset ja

sosiaaliset riskit. Strategiassa on myös otettu käyttöön työhyvinvointi-käsite (well-being at work).

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan henkilöstön työkyvyn ja hyvinvoinnin edistäminen tapahtuu suurelta osin myös muun kuin varsinaisen työsuojelun nimissä. Vaikkakin työsuojelun käsite on laajentunut, sopii se sosiaali- ja terveysministeriön mielestä aiempaa huonommin nykyaikaiseen ajattelutapaan ja arvoihin. Se voi myös olla esteenä pyrittäessä integroimaan henkilöstön turvallisuutta ja terveyttä koskevat asiat muuhun toimintaan. Työsuojelu-käsitteen vanhentuneisuuteen kiinnitettiin huomiota mm. työsuojelustrategian seurantaraportissa, joka julkaistiin v. 2002 (Työsuojelustrategian seurantaraportti 2001. STM työsuojelujulkaisuja 61).

Esimerkiksi toiminnan tavoitteina työympäristön, työolojen ja työelämän laadun kehittäminen ovat asioita, jotka kuuluvat nykyaikaiseen työsuojeluun. Henkiseen hyvinvointiin liittyvät asiat sekä terve taloudellinen ajattelu ja tuottavuushyödyt ovat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan luontevammin yhdistettävissä näihin käsitteisiin kuin työsuojeluun. Työsuojelukäsitteen vastinetta käytetään myös yhä vähemmän muissa maissa ja eurooppalaisessa työsuojelupolitiikassa. Ottamalla käyttöön uudet käsitteet, jotka vastaavat nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeita voitaisiin sosiaali- ja terveysministeriön mukaan osaltaan edistää hyvinvointia työelämässä.

Myös SAK:n mukaan EU:n jäsenyys muutti suomalaista työsuojelukäsitystä, mutta siitä huolimatta työsuojelu mielletään kuitenkin edelleen perinteiseen työtapaturmien torjuntaan liittyväksi ja irralliseksi suhteessa työterveyteen. Tämä näkyy edelleen työsuojelupiirien tulostavoitteissa ja tulosohjauksessa. Työsuojelun ja työterveyden eriytymistä lisää SAK:n mielestä myös sosiaali- ja terveysministeriön sisäinen organisaatiojärjestelmä, jossa työturvallisuus ja työterveysasiat hoidetaan eriytyneenä eri osastoilla. Työntekijätkin mieltävät työterveyshuollon usein vain sairaanhoidoksi.

Työsuojelun tavoitteet, painopisteet ja seuranta **Tavoitteet ja painopisteet**

Työn luonne on yleisesti ottaen muuttunut siten, että fyysisesti raskaat työt ovat vähentyneet samalla, kun informaatioteknologian kehittymisen myötä työt ovat teknistyneet ja työtehtävät tulleet abstraktimmaksi. Tuotantotapojen muu-

tokset ja väestön ikääntyminen ovat kasvattaneet palvelusektoria ja luoneet uusia työpaikkoja. Tilapäiset työsuhteet ovat yleistyneet viime aikoina aiheuttaen uudentyyppisiä ongelmia. Myös työsuojelun tavoitteet ovat muuttuneet siten, että aiemman, enemmän fyysisiin työympäristöriskeihin painottuvan näkökulman sijasta työoloja tarkastellaan nykyisin kokonaisuutena ottaen työolosuhteissa huomioon kaikki ne tekijät, joilla on merkitystä ihmisen terveyden ja hyvinvoinnin kannalta.

Myös SAK:n mukaan työtapaturmien syyt ja työterveyden riskit ovat muuttuneet viimeisen kymmenen viime vuoden aikana. Työperäiset mielenterveysongelmat ja henkinen sekä fyysinen väkivalta ja väkivallan uhka ovat lisääntyneet. Hitaasti syntyvät terveyshaitat, kuten työperäiset tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, ovat kuitenkin suuri syy ennenaikaiselle eläkkeelle jäämiselle. SAK:lta saadun tiedon mukaan n. 200 työntekijää kuolee vuosittain vuorotyöstä johtuviin terveyshaittoihin ja uusista syöpätapauksista arvellaan n. 2,5 %:n olevan työperäisiä, mikä tarkoittaa n. 500 syöpään sairastumista vuosittain (STM:n tiedote 289/2003). Kemiallisista aineista johtuu 40 % ammatitaudeista. Vuonna 1996 arveltiin SAK:n mukaan n. 1 000 kuoleman johtuneen erilaisista kemikaaleista.

Vuonna 1998 vahvistetun työsuojelustrategian mukaan hallinnon keskeisiä tavoitteita ovat työntekijöiden työ- ja toimintakyvyn ylläpito ja edistäminen sekä työtapaturmien ja ammatitautien ehkäisy. Fyysisen työympäristön kehittäminen sekä työn järjestely ja organisointi vastaamaan ihmisen ominaisuuksia ja tarpeita entistä paremmin on työsuojelun keskeinen painopiste (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia. STM, työsuojeluosaston julkaisuja 1998:10). Työolotutkimusten mukaan työntekijät ovat kokeneet henkisen rasituksen ja kiireen lisääntyneen jatkuvasti erityisesti hoito- ja palvelutyössä. Työuupumuksen on todettu olevan ajateltua yleisempää, minkä takia henkisen hyvinvoinnin edistäminen on toinen keskeinen työsuojelun painopiste. Työperäisten tuki- ja liikuntasairauksien ehkäisy, henkinen hyvinvointi työssä ja työntekijöiden työssä jaksaminen sekä niiden edellytyksenä oleva työn hallinta ovat myös työsuojelun erityiset kehityskohteet.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa työsuojelussa myös eurooppalaista yhteistoimintaa, työpaikan turvallisuuskulttuurin edistämistä,

työpaikkojen omaehtoista toimintaa, asiakaslähtöistä toimintaa sekä valvontamenetelmien monipuolisuuden merkitystä ja kehittämistarvetta. Varsin yleisesti on tiedostettu, että työolojen tila riippuu työpaikan halusta ja kyvystä organisoida ja johtaa toimintoja sekä rakentaa työympäristön ulkoiset puitteet. Viranomaisvalvonta on perinteisesti kohdistunut epäkohtien poistamiseen tarkastamalla työoloja ja velvoittamalla työnantajan poistamaan havaitut puutteet. Vaikuttavuus ei työsuojelustrategian mukaan ole ollut kovin suuri, koska valvonnan kohteena olevat työpaikat ovat muuttuneet monin tavoin ja varsin nopeassa tahdissa. Yhdenmukainen työsuojelun tarkastusmalli ei ole enää soveltunut kaikkiin kohteisiin.

Suomesta puuttuu SAK:n mukaan todellinen, kaikkien tahojen hyväksymä työsuojelupolitiikka, jossa olisi yksilöity konkreettiset tavoitteet (esimerkkinä Hollanti). Yksittäiset ohjelmat, kuten valtakunnallinen tapaturmaohjelma, sisältävät SAK:n mukaan vain osan työsuojelukysymyksistä eivätkä kohdistu välttämättä kaikkiin toimialoihin eivätkä pienimpiin yrityksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa korostanut sitä, että työsuojelustrategia on valmisteltu kolmikantaisesti ja että sen seuranta toteutetaan ennalta sovitun aikataulun mukaisesti. Strategian toimeenpanon ja seurannan yhteydessä ei ole tehty aloitteita valtakunnallisen työsuojelupolitiikan laatimiseksi tai työsuojelun tavoitteiden uudelleen määrittämiseksi. Strategian toteutumisen seuranta tehdään vuoden 2004 aikana ja samassa yhteydessä arvioidaan strategian uudistamistarpeet. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan työsuojelustrategia yhdessä muiden strategisten linjausten kanssa muodostaa hyvän perustan työsuojelun kehittämisen ja valvontatoiminnalle niin julkisen vallan toimesta kuin työnantajien, henkilöstön ja omaa työtään tekevien omana toimintanakin.

Tavoitteiden seuranta- ja tilastotietoja

Työsuojelun strategian toteutumista pyritään arvioimaan työolojen ja työelämän laadun todellisen kehityksen perusteella. Työolot ja työsuojelu ovat laajoja käsitteitä, joiden yleiselle arvioimiselle ei ole olemassa yksiselitteisiä kriteereitä tai indikaattoreita. Suomessa työturvallisuuteen ja terveyteen liittyvä tutkimustoiminta ja tilastot ovat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan monipuolisia ja laadukkaita. Esimerkiksi työta-

paturmia on tilastoitu melko luotettavasti useita vuosikymmeniä. Tapaturmatilasto on yksi hyvä työolojen turvallisuuden mittari etenkin pitkällä aikavälillä. Erilaisilla kyselyillä tai barometreillä seurataan puolestaan työntekijöiden käsityksiä työoloistaan. Näillä on mahdollista seurata työsuojelun tavoitteiden toteutumista ja tasoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa työsuojelun tavoitteiden toteutumista myös laatimalla kolmen vuoden välein työsuojelustrategian seurantaraportin yhdessä työsuojeluneuvottelukunnan kanssa. Raportissa käytetään tutkimuksiin ja tilastoihin perustuvia, työolojen kehitystä kuvaavia sosiaalisia indikaattoreita. Näitä tuottavat mm. Työterveyslaitos, työministeriö, Tilastokeskus ja Kela. Ensimmäinen seurantaraportti laadittiin v. 2001 ja toinen seurantaraportti laaditaan ministeriön mukaan v. 2004.

Vuoden 2001 seurantaraportin johtopäätösten mukaan suomalaisten työ- ja toimintakyky näyttää olevan melko hyvä ja kehittyneen myönteiseen suuntaan. Työkykyä ylläpitävä toiminta on kehittynyt ja yleistynyt sekä ikääntyneiden työkyky on parantunut. Tästä huolimatta työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on viime vuosina lisääntynyt. Työtapaturmat ovat vähentyneet kahden vuosikymmenen tarkasteluvälillä ja ammattitaudit samoin kymmenen vuoden tarkasteluvälillä. Tuki- ja liikuntaelinsairaudet ovat puolestaan raportin perusteella edelleen merkittävä sairauden ja työkyvyttömyyseläkkeiden aiheuttaja. Henkisen hyvinvoinnin tilaa ja kehitystä on raportin mukaan vaikea arvioida kokonaisuutena, ja työssä jaksaminen on noussut keskeiseksi työsuojelun haasteeksi viime vuosina. Työn fyysinen ja psyykinen kuormitus näyttävät lisääntyneen. Nämä sekä ongelmat organisaatioiden perusrakenteissa aiheuttavat pahimmissa tapauksissa työuupumusta. Lisääntyvät työkyvyttömyyseläkkeet todistavat raportin mukaan sitä, että työssä jaksamisen turvaamiseen ja edistämiseen on löydettävä entistä tehokkaampia keinoja.

SAK pitää puutteena sitä, että Suomessa työsuojelun tavoitteiden toteutumista seurataan yksinomaan erilaisten tilastojen ja kyselytutkimusten kautta. Työsuojelun laatua ei seurata yhtenäisillä hyväksytyillä mittareilla. Joitakin yksittäisiä tutkimuksia työpaikkatason toiminnasta on tehty, ja esim. työsuojelun kokonaisvaltaista toimintaa ohjaavissa riskienarvioinneissa on todettu puutteita Tampereen aluetyöterveyslaitoksen tutkimusten mukaan. SAK:n mukaan

olisi tarpeellista seurata myös työsuojeluviranomaisten käyttämiä pakkokeinoja ja niiden seurauksia sekä tarkastuksista tehtyjen pöytäkirjojen vaikutuksia ja sisältöä.

Tapaturmavakuutuslaitosten vuosittain korvaamien työtapaturmien ja ammattitautien määrät ja taajuudet kertovat työpaikkojen työturvallisuustasosta ja sen kehittymisestä. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton kokemuksen mukaan työturvallisuudessa tapahtuneita muutoksia tulee tarkastella riittävän pitkän ajan kuluessa eli 10–15 vuoden aikajänteellä.

Korvattujen työtapaturma- ja ammattitautitapausten vuosittainen määrä on laskenut 28 % viidentoista viime vuoden aikana eli 166 000:sta (1989) 119 000:een (arvio 2003). Toisin ilmaistuna korvattujen työtapaturmien ja ammattitautien taajuus laski 34 % eli 47:stä 31 korvattuun tapaukseen miljoonaa työtuntia kohden. Luvuilla vuonna 1994 korvattujen työtapaturmien ja ammattitautien määrä oli poikkeuksellisesti alhainen eli yhteensä 113 000. Tämä johtui pääasiassa rakennusalan ja teollisuuden työvoiman voimakkaasta vähenemisestä. Jos verrataan korvattujen työtapaturmien ja ammattitautien määrää ja taajuutta vuodesta 1994 alkaen vuoteen 2003, on niiden määrä noussut 5 % ja taajuus pudonnut 18 % eli 38:sta 31:een. Erityisen tärkeää on ollut se, että teollisuuden ja rakennusalan työtapaturmat ovat vähentyneet viime vuosien aikana. Kansainvälisesti tarkkoja maa-kohtaisia vertailuja on vaikea tehdä, mikä johtuu erilaisista tilastointiperusteista. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton käyttämien asiantuntijoiden mukaan Suomi sijoittuu todennäköisesti työturvallisuustasossa EU:n nykyisten jäsenmaiden kärkineljänneeseen.

Vuonna 2003 vakuutusyhtiöt ja Valtiokonttori korvasivat ennakkotiedon mukaan yhteensä 165 työtapaturman tai ammattitaudin aiheuttamaa kuolemantapausta. Kymmenessä vuodessa v. 1994–2003 työkuolemien määrä on pysynyt vakiona ja viidessätoista vuodessa v. 1989–2003 ne ovat kasvaneet 20 % pääasiassa asbestikuolemien lisääntymisen takia. Vuonna 2003 korvattiin 90 ammattitautikuolemaa, v. 1994 89 ja v. 1989 19 ammattitautikuolemaa. Asbestin aiheuttamia ammattitautikuolemia on n. 90 % kaikista tapauksista. Tapaturmavakuutuslaitokset maksoivat lakisääteisen tapaturmavakuutuksen perusteella korvauksia v. 2003 387,6 milj. €. Vuonna 2000 korvauksia maksettiin 340,1 milj. € v. 2001 363,1 milj. € ja v. 2002 380,1 milj. €.

Valtiokonttori kokoaa vuosittain tilaston valtion palveluksessa oleville sattuneista työtapaturmista, joihin kuuluvat työpaikka- ja työmatkatapaturmat sekä ammattitaudit. Valtionhallinnossa sattui v. 2002 yhteensä 4 714 työtapaturmaa, joista työpaikkatapaturmia oli 3 442, työmatkatapaturmia 1 119 ja ammattitauteja 153. Vakavia, yli 30 päivän työkyvyttömyyden aiheuttaneita tapaturmia oli 305. Kyseiset luvut pohjautuvat ko. vuoden maksussa oleviin tietoihin. Kuolemaan johtaneita tapauksia sattuu Valtiokonttorin mukaan vuosittain 0–2. Työmatkatapaturmien osuus tapaturmista (24 %) on selvästi suurempi kuin yksityissektorilla, jossa se on vain 15 %. Valtion palveluksessa oleville sattuu Valtiokonttorin mukaan työtapaturmia suhteellisesti selvästi vähemmän kuin muille palkansaajille. Tapaturmataajuus (määrä/miljoonaa työtuntia kohden) oli valtiolla v. 2001 19, kun se koko Suomessa oli 32. Taajuus laski tasaisesti v. 1994–2000, jonka jälkeen se on kääntynyt lievästi kasvuun.

Työtapaturmista aiheutuvia kustannuksia korvattiin valtiolla v. 2002 yli 22 milj. €:lla. Maksettujen korvausten määrä on pysynyt lähes samana vuodesta 1996 lähtien, mutta kasvoi hieman v. 2002. Valtiokonttorin tavoitteena on saada työtapaturmien määrä ja vakavuus jatkuvaan laskuun. Tämä edellyttää turvallisuuskulttuurin parantamista ja nolla tapaturmaa -ajattelun soveltamista valtion työpaikoilla.

Työsuojelutoiminta työpaikoilla

Työsuojelun järjestäminen ja toteuttaminen työpaikalla on työnantajan velvollisuutena siten, kuin eri laeissa on säädetty. Työsuojelusta on lisäksi määräyksiä myös työmarkkinajärjestöjen tekemissä sopimuksissa. Työsuojelutoiminnan kannalta tärkeä merkitys on työterveyshuollolla, jonka työnantaja on velvollinen järjestämään siten kuin työterveyshuoltolaissa (1383/2001) säädetään.

Työpaikan työsuojelutoiminnan tärkeä osa on työnantajan yhteistoiminta työntekijöiden kanssa. Laissa yhteistoiminnasta yrityksissä (725/1978) on säädetty yleisesti yhteistoiminnan piiriin kuuluvista asioista. Valtion osalta yhteistoiminnasta on säädetty erikseen (651/1988). Lain (725/1978) mukaan yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä muun ohella työsuojelun toimintaohjelma, ja lisäksi monilla yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvilla asioilla voi olla merkitystä myös työsuojelun kannalta. Työtur-

vallisuuslaissa (738/2002) on säädetty työnantajalle ja työntekijöille velvollisuus ylläpitää ja parantaa työturvallisuutta työpaikalla. Näin ikään työterveyshuoltolaissa (1383/2001) on säännös yhteistoiminnasta.

Erikseen on säädetty työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnasta työsuojeluasioissa työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/1973). Sen mukaan työnantajan ja työntekijäin on oltava yhteistoiminnassa työsuojeluasioissa. Käytännössä useimmilla työpaikoilla sovelletaan kuitenkin valvontalain säännösten asemesta työsuojelun yhteistoimintaa koskevia työmarkkinajärjestöjen sopimuksia. Työnantaja nimeää yhteistoimintaa varten työsuojelupäällikön. Vähintään kymmenen työntekijän työpaikalla valitaan työntekijöitä edustamaan työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua. Vähintään 20 työntekijän työpaikalla on valittava yhteistoimintaelimeksi lisäksi työsuojelutoimikunta. Näiden tehtävistä säädetään em. valvontalaissa.

Työturvallisuuslain mukaan työnantaja on velvollinen tarpeellisin toimenpitein huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveellisyydestä työssä ja työnantajan on suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tarkkailtava jatkuvasti mm. työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta. Työnantajalla on työturvallisuuslain mukaan oltava ns. työsuojelun toimintaohjelma. Työntekijän on puolestaan noudatettava työnantajan määräyksiä ja ohjeita. Hänen on viipymättä ilmoitettava esim. koneissa havaitsemistaan vioista ja käytettävä mm. henkilönsuojaimia.

Työturvallisuuslaissa on myös säädetty yhteisillä työpaikoilla toimivien sekä itsenäisen työnsuorittajien huolehtimisvelvoitteista. Pienyrityksissä fyysiset työolosuhteet ovat usein heikommat kuin suuremmissa yrityksissä ja työntekijät jäävät monesti työterveyshuoltopalveluja vaille. Tutkimuksissa on toisaalta havaittu, että mikroyrityksissä (alle 10 henkeä) työyhteisö toimii parhaiten, henkilöstöllä on eniten vaikutusmahdollisuuksia oman työnsä organisointiin ja se saa eniten palautetta esimiehiltään sekä myös työtyytyväisyys on hyvää (Työterveyslaitoksen Pientyöpaikkaohjelma 1995–2000: Lopputaportti ja arviointi. Helsinki 2002).

Sosiaali- ja terveysministeriö on tuottanut aineistoa pk-yritysten työsuojelun edistämiseksi. Julkaisu Pienyrityksen työympäristö tuloksen

tekijänä on opas, joka sisältää olennaista tietoa tiiviissä muodossa yrityksen tarpeisiin. Julkaisua on päivitetty useamman kerran ja sitä on jaettu yli 10 000 kappaleen painoksin. Julkaisu Työolot ja taloudellinen ajattelu sisältää puolestaan helpotajaisia malleja ja hyödyllistä tietoa työympäristön taloudellisesta merkityksestä.

Työsuojeluhallinto sai käyttöönsä EU-jäsenyyden alkuvaiheessa n. 1,7 milj. € ESR-rahoitusta. Työterveyslaitoksen Pientyöpaikkaohjelman (1995–2000) hankkeiden tavoitteena oli viedä työterveyshuollon hyviä käytäntöjä pien-työpaikkojen käyttöön ja kehittää uusia, pienyritysten oloihin sopivia menetelmiä työkykyä ylläpitävän toiminnan kehittämiseksi. Pk-yrityksen riskienhallinta -nimisessä hankkeessa lähdettiin puolestaan siitä, että EU:n työsuojeludirektiivien toimeenpanossa riskien arviointi työpaikalla on ehkä tärkein yksittäinen toimenpide ja niiden arvioimiseksi tarvittiin yksinkertaisia työkaluja.

Työturvallisuuslakia ei sovelleta ammatinharjoittajan tekemään työhön, mutta yhteisellä työpaikalla ammatinharjoittajan on noudatettava työturvallisuuslain säännöksiä työntekijän pätevyydestä, tarvittavista luvista ja vähimmäisiistä, työssä käytettävistä koneista, työvälineistä, henkilönsuojaimista ja muista laitteista sekä niille suoritettaviksi säädettyistä käyttöönotto- ja määräaikaistarkastuksista sekä vaarallisten aineiden käsittelystä, säilyttämisestä ja merkitsemisestä. Lisäksi ammatinharjoittajan on noudatettava yhteisen työpaikan pääasiallista määräysvaltaa käyttävältä työnantajalta saamiaan, työpaikkaa koskevia turvallisuusohjeita. Näiltä osin työsuojeluviranomaiset voivat myös valvoa itsenäistä työnsuorittajaa yhteisellä työpaikalla.

Yrittäjien ja muiden omaa työtään tekevien työterveyshuollon järjestämisessä noudatetaan soveltuvin osin työterveyshuoltolakia. Itsenäisen ammatinharjoittajan ei tarvitse järjestää itselleen työterveyshuoltoa, mutta hänellä on siihen oikeus, jolloin sovelletaan samoja periaatteita kuin muussakin työterveyshuollossa. Maatalousyrittäjistä n. 40 % on liittynyt työterveyshuoltoon.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta on olennaista, että työsuojeluhallinnon tehtäväksi on säädetty ohjeiden, neuvojen ja koulutuksen antaminen työsuojelukysymyksissä omaa työtään tekeville sekä heille tarpeellisen työsuojelun suunnitteleminen ja kehittäminen. Työsuojeluosastolla on asiasta laadittu v. 2003 muistio

(Itsenäisten ammatinharjoittajien työturvallisuus- ja työterveysuojelu). Maatalousyrittäjien työsuojeluneuvonnassa Maatalousyrittäjien eläkelaitoksella on keskeinen asema.

Työsuojeluhallinnon tehtävät, organisaatio ja työnjako

Tehtävät

Työsuojeluhallinnosta annetun lain (16/1993) mukaan työsuojeluhallinnon tehtävänä on sosiaali- ja terveysministeriön johdolla huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tavoitteet sovitaan vuosittain tulosneuvotteluissa ministeriön kanssa. Maa on työsuojelupiireistä annetun valtioneuvoston asetuksen (1035/2003) mukaan jaettu alueellisesti kahdeksaan työsuojelupiiriin. Asetus tuli voimaan 1.1.2004

Työsuojeluhallinnon tulee työsuojelun edistämiseksi (työsuojeluhallinnosta annetun lain 2 §:n mukaan):

- kehittää työn turvallisuutta ja terveellisyyttä
- valvoa tarkastuksia ja tutkimuksia suorittamalla, että työsuojelua koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan, milloin se säädetään työsuojeluhallinnon tehtäväksi
- huolehtia työsuojelun suunnittelun ja kehittämisen kannalta tarpeellisista toimenpiteistä
- huolehtia työsuojelun neuvonta-, tiedotus-, tutkimus- ja koulutustoiminnasta
- antaa ohjeita, neuvoja ja lausuntoja työsuojelusta annettujen säädösten ja määräysten soveltamisesta
- antaa ohjeita, neuvoja ja koulutusta työsuojelukysymyksissä omaa työtään tekeville sekä suunnitella ja kehittää heille tarpeellista työsuojelua
- harjoittaa kiinteää yhteistoimintaa työnantajien ja työntekijöiden järjestöjen kanssa työsuojelun alalla sekä suorittaa lisäksi ne muut tehtävät, jotka sen hoidettavaksi erikseen säädetään.

Tällaisia muita tehtäviä on viime vuosina annettu mm. laeissa toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi, lähetetyistä työntekijöistä, yksityisyyden suojasta työelämässä, yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä laissa julkisista työvoimapalveluista ja ulkomaalaislaissa. Äskettäin uusittuja ovat mm. työterveyshuoltolaki, työsuojelulaki ja työturvallisuuslaki. Työn alla ovat mm. laki työsuojelun valvonnasta, vuosilomalaki (valmisteluvastuu työministeriöllä) ja useita asetuksia.

Hallitusohjelmien toteuttamiseen liittyvä ohjelmajohtaminen koskee myös työhön ja työsuojeluun liittyviä elinkeinoelämän ja yhteiskunnan asioita. Ohjelmista mainittakoon esimerkiksi Veto-ohjelma (työelämän vetovoiman lisääminen ja työssäoloajan jatkaminen) ja Työtapa-turmaohjelma.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto käsittelee asiat, jotka koskevat työsuojelua, työsuojeluvalvontaa, ministeriön työsuojelupalveluja, työterveyshuollon järjestämisvelvollisuuden toteuttamista ja sen valvontaa, työssä käytettävien kemikaalien valvontaa, työsuojelun piirihallintoa, metsäpalkkatilastoa ja työsuojelurahastoa. Lisäksi työsuojeluosasto käsittelee asiat, jotka on säädetty ministeriön käsiteltäväksi työsuojeluviranomaisena (pääasiassa tuotevalvontaan liittyviä asioita).

Työsuojelupiirin työsuojelutoimisto vastaa puolestaan alueellaan työolojen kehittämisestä ja valvonnasta hallinnon toimintaperiaatteiden ja voimavarojen sekä ministeriön työsuojelutoimistolle asettamien, ministeriön ja työsuojelutoimiston neuvotteluihin perustuvien tulostavoitteiden mukaisesti.

Työsuojeluosaston henkilöstövoimavarat ovat v. 2004 n. 88 henkilötyövuotta ja piirihallinnon n. 430 htv. Henkilöstön määrä on pysynyt viime vuosina lähes ennallaan. Vuoden 2003 lopussa henkilöstön keski-ikä oli työvoimapiireissä n. 50 vuotta ja työsuojeluosastolla hieman enemmän. Virkarakennetta kehitetään suunnitellusti ja koulutustasoa nostetaan samoin kuin vahvistetaan asiantuntemusta ja osaamista erityisesti keskeisillä pinoalueilla.

Työsuojeluun käytettäviä voimavaroja arvioitaessa on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan syytä ottaa huomioon myös työterveyshuollon resurssit, jotka ovat moninkertaiset työsuojeluhallinnon resursseihin verrattuna. Työterveyshuollon järjestäminen on jokaisen työnantajan lakisääteinen velvollisuus.

Ministeriöiden välinen työnjako ja yhteistyö

Työsuojelu, työsuhteasiat mukaan lukien, kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle vuoteen 1987, jolloin ne siirtyivät työministeriön vastuulle. Vuonna 1993 työsuojeluhallitus keskusviraston lakkautettiin ja siirryttiin kaksipuolaiseen hallintoon. Vuonna 1997 työsuojeluasiat siirtyivät takaisin sosiaali- ja terveysministeriölle. Työministeriö pitää aiempaa tilannetta tarkoituksenmukaisempana, koska silloin työelämä

(työnantajan ja työntekijän välisenä tilana) oli kokonaisuudessaan työterveyshuoltoa lukuun ottamatta yhden ministeriön alaisuudessa. Työsuojeluhallinnon siirtoa sosiaali- ja terveysministeriöön perusteltiin ainakin osaksi sillä, että työsuojelu liittyy läheisesti terveydenhuoltoon, joka perinteisesti kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Toisaalta työläinsäädäntö muodostaa kokonaisuuden, jonka yhteneväisyys myös periaatetasolla muodostaa työministeriön mukaan oikeusturvakysymyksen.

Työnjako, yhteistyö ja sen muodot työsuohdevalvonnessa perustuvat siihen, että työsuohdevalvonta on säädetty kuuluvaksi sosiaali- ja terveysministeriölle ja sen alaiselle työsuojeluhallinnolle. Aiemmin valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 25 §:ssä oli säädetty, että työministeriön toimialaan kuului yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa työsuohdeasioiden valvonnan ohjaus.

Yleensä työelämää koskevat lait valmistellaan kolmikantaisesti työryhmissä, toimikunnissa ja komiteoissa. Kun ne liittyvät toisen ministeriön toimialaan, on siitä ministeriöstä myös valmistelussa elimessä pääsääntöisesti edustus. Esimerkiksi työministeriössä on parhaillaan valmisteilla vuosilomalain kokonaisuudistus komiteassa, jossa on myös sosiaali- ja terveysministeriön edustus. Sosiaali- ja terveysministeriössä taas valmistellaan työsuojelun valvontaa koskevan lain kokonaisuudistusta toimikunnassa, jossa on työministeriön edustus. Tätä on pidetty välttämättömänä, koska toinen ministeriö valvoo toisen ministeriön valmistelemia säännöksiä ja joutuu ohjeistamaan valvontaa suorittavia virkamiehiä. Myös työsuojeluhallinnon tulostavoitteita asettaessa ja niistä sovittaessa työsuojelupiirin kanssa on työministeriön edustaja ollut mukana.

Aluetasolla työsuojelupiirien yhteistyö työvoima- ja elinkeinokeskusten työllisyysosastojen ja niiden alaisten työvoimatoimistojen kesken toimii työministeriön mukaan sattumanvaraisemmin ja on usein riippuvainen alueen henkilöistä ja heidän aktiivisuudestaan. Tällaista yhteistyötä kuitenkin kaivattaisiin enemmän, koska erityisesti työvoimatoimistoissa joudutaan muun ohella selvittämään työsuhteen minimiehtoja kuten yleissitovien työehtosopimuksien minimipalkkoja, joiden valvonta kuuluu työsuojelupiireille. Viimeaikainen kehitys on työministeriön mukaan ollut huolestuttavaa, koska työsuojelupiirien resursseja on suunnattu uudelleen ja

asiakaslähtöinen neuvonta on jäämässä aiempaa vähemmälle. Työministeriön mielestä on perusteetonta, jos viranomainen (työvoimatoimiston virkamies) joutuu kysymään työsuohdeasioissa neuvoa toisen viranomaisen (työsuojelupiirin) ylläpitämästä maksullisesta neuvontapalvelusta. Kyse on viranomaisten tehtävien hoidosta vähimmäistyöehtojen noudattamiseksi.

Työsuojelun käsite on laajentunut niin lainsäädännössä kuin käytännössäkin. Nykyisin siihen hyvin useasti sisällytetään työhyvinvointi laajasti ottaen ja työssä jaksaminen. Tällöin käsitteeseen sisältyy myös henkinen jaksaminen, työyhteisön toiminta ja kehittäminen, työympäristö ja työolosuhteet, työn hallinta, osaaminen ja ammattitaito, työaika- ja työjärjestelyt sekä työntekijän oma fyysinen ja psyykinen terveys.

Kehittämisen kohteena tulisiikin työministeriön mukaan olla työvoimatoimistojen tai TE-keskusten työllisyysosastojen ja alueellisen työsuohdevalvonnan yhteistyö. Työsuohdevalvonta poikkeaa käytännössä perinteisemmästä työturvallisuus- ja -terveysvalvonnasta jo siinä, että se on pääasiassa ohjausta ja neuvontaa. Työsuojeluviranomaisilla ei ole lainsäädäntöön perustuvaa valtaa käyttää tällaisten asioiden ratkaisemiseen hallinnollisia päätöksiä. Työläinsäädännön toteuttamiseksi työntekijän käytössä ovat normaalit siviilioikeudelliset kanteet.

Edellä mainitun työsuojelun käsitelajajennuksen takia ministeriöt toimivat työministeriön mukaan joissakin kysymyksissä päällekkäin. Erityisesti työsuojeluosaston kehityksikkö on viime vuosina laajentanut toimialaansa samoihin työn tuottavuuteen ja työorganisaatioiden kehittämiseen liittyviin ohjelmallisiin hankkeisiin, joita työministeriö on hoitanut jo vuodesta 1989 lukien, jolloin nykyinen työministeriö perustettiin. Työolojen kannalta johtamiseen, työn organisointiin ja työnteon malleihin liittyvät asiat, jotka ovat vain osin lainsäädännöllä ohjattavissa, ovat tulleet yhä tärkeämmiksi. Samalla perinteisen työsuojelun rooli on jossain määrin hämärtyvässä. Tärkeää olisi kuitenkin huolehtia siitä, että työläinsäädännön sitovien velvoitteiden noudattamista valvotaan, koska perinteisetkään ongelmat eivät ole poistuneet. Tilannetta ovat kritisineet osittain myös työmarkkinaasapuolet. Työministeriö on pyrkinyt velvoitteiden noudattamisen valvontaan ja tukeutunut tässä nyt jo kumottuun valtioneuvoston ohjesääntöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa todennut, että työsuojelustrategiaa toteutetaan mm. eri ohjelmien avulla. Veto-ohjelma (2004–07) on sosiaali- ja terveysministeriön keskeinen työelämäohjelma. Veto-ohjelman ja työministeriön hallinnoiman TYKES-ohjelman niveltymisestä toisiinsa on sovittu jo ohjelmien valmisteluvaiheessa, eikä ohjelmilla ole päällekkäisyyttä. Sosiaali- ja terveysministeriön kokemuksen mukaan yhteistyö työministeriön kanssa on ollut rakentavaa ja molempien ministeriön tavoitteita tukevaa. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan nykyisen valtioneuvoston ohjesäännön mukainen työnjako on tarkoituksenmukainen.

Nykyisellä työnjaolla ei työministeriön valmisteleman lainsäädännön valvonta saa riittävää painoarvoa SAK:n mukaan, vaan työsuojelupiirien tulosohtauksessa painottuvat sosiaali- ja terveysministeriön sinänsä tärkeät työhyvinvointiin liittyvät seikat. Tyytymättömiä on oltu esimerkiksi autonkuljettajien työ- ja lepoaikojen valvontaan. Valvonnan määrää ohjaa EU, ja sen asettamat kriteerit onkin muodollisesti täytetty, mutta tästä huolimatta ajo- ja lepoaikoja rikotaan jatkuvasti. Valvonta ei ole SAK:n mukaan uskottavaa, eikä sosiaali- ja terveysministeriö ole pystynyt tilannetta muuttamaan. Toiseksi ongelmalliseksi alueeksi on SAK:n mukaan osoittautunut yhä ajankohtaisemmaksi tuleva ulkomalaisen työvoiman työehtojen valvonta. Nyt keskusrikospoliisin valvontayksikkö pyrkii tehostamaan tätä, mutta toimintaan tulisi SAK:n mielestä saada aktiivisesti mukaan myös työsuojelutarkastajat.

Työsuojelupiirien toiminta

Työsuojeluhallinto siirtyi ensimmäisten joukossa v. 1992 tulosohtaukseen. Vuonna 2003 tulosohtauksessa on siirrytty ns. balanced scorecard-malliin. Sosiaali- ja terveysministeriö on sopinut työsuojelupiirien kanssa nelivuotisesta ohjelmasta, jossa tavoitteet on jaoteltu yhteiskunnallisen vaikuttamisen, prosessien ja rakenteiden, uudistumisen ja työkyvyn sekä resurssien ja talouden tavoitteisiin. Yhteiskunnallisen vaikuttamisen keskeisemmät tavoitteet liittyvät henkiseen hyvinvointiin työssä, tuki- ja liikuntaelinsairauksien ehkäisemiseen sekä työtapaturmien torjuntaan. Nämä tavoitteet liittyvät keskeisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategian toteuttamiseen, ja näiden tavoitteiden toteuttamisella pyritään ministeriön

mukaan edistämään hallitusohjelman mukaista työssä jaksamista ja jatkamista. Tavoitteena on, että em. keskeisten tavoitteiden toteuttamiseen käytetään työsuojelupiirin viranomaisaloitteisen toiminnan voimavaroista vähintään 45 %. Muut yhteiskunnallisen vaikuttamisen tavoitteet koskevat mm. työolosuhteiden ja työsuhteen ehtojen vähimmäistason valvontaa (Työsuojelupiirien tulossopimus v. 2003).

Valvottavat säännökset jaotellaan työolosuhteita koskevaan lainsäädäntöön, työaikaa ja työsuhdetta koskevaan lainsäädäntöön, työterveyshuoltolainsäädäntöön ja muuhun lainsäädäntöön. Kaikki keskeiset lait ovat viime vuosina joko muuttuneet tai ovat muuttumassa.

Työolosuhteita koskevan lainsäädännön keskeinen laki on työturvallisuuslaki (738/2002). Valvottavan työsuhte- ja työaikalainsäädännön keskeisiä lakeja ovat työsuopimuslaki (55/2001), työaikalaki (605/1996), vuosilomalaki (272/1973) ja laki nuorista työntekijöistä (998/1993). Työterveyshuollon järjestämisen valvonnan keskeinen laki on työterveyshuoltolaki (1383/2001).

Työnantajaa velvoittavista säännöksistä yli puolet perustuu työturvallisuuslakiin ja sen nojalla annettuihin säännöksiin. Näitä ovat alakohdattaiset järjestysohjeet, kuten esim. rakennustyön turvallisuudesta annetut päätökset ja kuljetusten turvallisuudesta annetut Euroopan neuvoston asetukset. Koneiden ja laitteiden turvallisuudesta sekä kemikaalien ja muiden haittatekijöiden aiheuttamien terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemisestä ja torjumisesta on lukuisia työsuojeluviranomaisten valvomia säännöksiä. Työsuojeluviranomaiset valvovat työnantajaa, tuotteen valmistajaa, maahantuoja ja jakelijaa velvoittavia säännöksiä.

Valvonnasta ja sen kohteista on säännelty yhteensä n. 120 laissa tai sen nojalla annetussa alemmanasteisessa säännöksessä. Työsuojeluviranomaisen valvottava lainsäädäntö on laajentunut perinteisen työturvallisuuden lisäksi koskemaan myös työvoimapaalvelulaissa (1005/1993), yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) ja tupakalainsäädännössä määriteltyjä asioita.

Käsitellessään yhdenvertaisuuslakia eduskunta hyväksyi 5.12.2003 työelämä- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan esittämän lausuman, jonka mukaan eduskunta mm. edellyttää, että hallitus huolehtii yhdenvertaisuuslainsäädännön edellyttämistä voimavaroista v. 2004 lisätalousarviossa

ottamalla samalla laajemminkin huomioon työsuojelupiirien tehtävien kasvun.

Vuoden 2004 alussa työsuojelupiirien määrää vähennettiin yhdestätoista kahdeksaan yhdistämällä kolme pientä piiriä isompiin voimavarojen tarkoituksenmukaisemman ja tehokkaamman käytön lisäämiseksi. Työsuojelupiirien ja niiden sivutoimipisteiden lukumäärää (n. 50) ja sijaintia selvitetään ja tavoitteena on, että piirien ja sivutoimipisteiden määrä on tarkoituksenmukainen ja riittävä. Työsuojelupiirien virkamiehet tekevät ministeriön mukaan työpaikoilla vuosittain n. 24 000 tarkastusta ja yhteen tarkastukseen työpaikalla käytetään keskimäärin 2,5 tuntia. Työsuojelupiireihin otetaan yhteyttä vuosittain n. 130 000 kertaa ja yhteydenottoista runsaat puolet koskee ns. työsuohdeasioita.

Työsuojelupiirien nykytila

Hämeen työsuojelupiirin toimialue muodostuu Pirkanmaan, Hämeen ja Päijät-Hämeen liittojen toimialueesta. Niiden valvontakohteiden määrä, joissa on palkattua henkilöstöä, on n. 26 000, ja niissä työskentelee n. 340 000 työntekijää. Valvontakohteista 83 % on alle 10 työntekijän työpaikkoja. Työsuojelupiirin henkilöstön määrä on 69. Työpaikoilla tehtyjen tarkastusten määrä oli viime vuonna 2 194. Tarkastusten määrä on ollut laskussa (2 825 v. 1999, 2 632 v. 2000, 2 505 v. 2001 ja 2 293 v. 2002). Kehitys johtuu piirin valvontahenkilöstön määrän vähenemisestä (osa-aikaeläkkeelle siirtyneiden tilalle ei ole voitu palkata vastaavaa määrää henkilöstöä), muiden tehtävien lisääntymisestä ja henkilöstön ikääntymisestä. Asiakasaloitteisia yhteydenottoja oli 33 800 v. 2003.

Vuoden 2004 alussa toimintansa aloittaneessa Itä-Suomen työsuojelupiirissä on virkasuhteessa 42 henkeä, joista Pohjois-Savon (entisen Kuopion työsuojelupiirin) toimipisteissä 24 ja Pohjois-Karjalan toimipisteissä 18 henkeä. Vuonna 2003 Kuopion työsuojelupiiri teki 2 150 tarkastusta, jotka kohdistuivat 1 180 työpaikkaan ja Pohjois-Karjalan työsuojelupiiri 879 tarkastusta 612 työpaikkaan.

Kaakkois-Suomen työsuojelupiiri aloitti toimintansa vuoden 2004 alusta, jolloin Mikkelin työsuojelupiiri lakkautettiin ja liitettiin Kymen työsuojelupiiriin. Samalla Kymen työsuojelupiirin nimi muutettiin Kaakkois-Suomen työsuojelupiiriksi. Työsuojelupiirin toimialue muodostuu kolmesta maakunnasta: Etelä-Karjalasta, Etelä-Savosta ja Kymenlaaksosta. Lisäksi työsuojelu-

piirin toiminta-alueeseen kuuluu Järvi-Suomen alue vesikuljetusten osalta. Piirien yhdistämisellä pyrittiin torjumaan pienten piirien haavoittuvuus ja takamaan riittävä asiantuntemus työsuojelun piirihallinnossa. Henkilöstön asemaan yhdistäminen ei ole vaikuttanut. Työsuojelupiirin palveluksessa on vakinaisesti 50 henkeä. Tarkastusten määrä oli v. 2001 4 453, v. 2002 3 819 ja v. 2003 3 327.

Keski-Suomen työsuojelupiirin henkilöstöresurssien määrä on ollut kolmen viime vuoden ajan n. 24 henkilötötyvuotta. Tarkastuksia tehtiin 1 312 v. 2001, 1 238 v. 2002 ja 1 188 v. 2003. Työsuojelupiirin alueella on alle 20 työntekijän työpaikkoja n. 10 500 eli 92 % kaikkiaan n. 11 400 työpaikasta, joissa on palkattua henkilöstöä. Lähes puoleen valvonnan kohteena olevista työpaikoista ei ole suoritettu työpaikkatarkastusta lainkaan. Henkilömäärä näissä kohteissa n. 15 % kaikkien työntekijöiden määrästä, joten tarkastustoiminnan ulkopuolelle jääneet työpaikat ovat olleet yleensä hyvin pieniä yrityksiä.

Pohjois-Suomen työsuojelupiiri aloitti toimintansa vuoden 2004 alussa, kun Oulun työsuojelupiiri lakkautettiin ja liitettiin Lapin työsuojelupiiriin. Piirin yhdistäminen ei vaikuttanut henkilöstön asemaan. Pohjois-Suomen alueella on henkilöstön määrä vähentynyt kymmenen viime vuoden aikana 63 henkilötötyvuodesta nykyiseen 53 henkilötötyvuoteen. Työpaikkoja Pohjois-Suomessa on n. 25 000, ja niistä n. 3 000 tarkastetaan vuosittain. Yli 80 % työpaikoista on alle 10 työntekijän työpaikkoja, joten tällä on myös vaikutusta valvonnan järjestämiseen. Tarkastusten määrä oli 3 322 v. 2001, 3 391 v. 2002 ja 3 688 v. 2003.

Turun ja Porin työsuojelupiirin toimialue muodostuu Varsinais-Suomen ja Satakunnan liittojen toimialueesta sekä Ahvenanmaasta. Niiden valvontakohteiden määrä, jossa on palkattua henkilöstöä, on n. 24 500 ja niissä on 265 500 työntekijää. Valvontakohteista 81 % on alle 10 työntekijän työpaikkoja. Työsuojelupiirin henkilöstön määrä on 74 (68,1 htv), joista 7 on määräaikaista sekä yksi työllistetty. Työpaikkavalvontatoimenpiteitä v. 2003 oli 2 393, mikä on suuruusluokaltaan sama kuin edellisinäkin vuosina. Lisäksi piiri hoitaa työsuohdeasiain palvelupuhelimen koko maan osalta.

Valtiontilintarkastajat edellyttivät vuodelta 1997 antamassaan kertomuksessa, että työsuojelupiirien voimavarojen jakoperusteet uudistetaan siten, että resurssit suhteutetaan piirin alu-

een palkansaajien määriin ja elinkeinoelämän rakenteeseen. Tuolloin Uudellamaalla oli 30 % koko maan palkansaajista ja 20 % piirihallinnon resursseista ja muuttoliike Uudellemaalle oli voimakasta. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto onkin järjestelmällisesti lisännyt Uudenmaan työsuojelupiiriin suhteellista osuutta piirihallinnon määrärahoista. Näin resursseja on Uudellamaalla voitu lisätä silloisesta 82 henkilöstä 95 henkilöön ja siten on pystytty vastaamaan lisääntyneeseen asiakaskysyntään. Työpaikkoja Uudellamaalla on n. 75 000 ja niistä n. 4 000 tarkastetaan vuosittain. Työpaikoista on yli 80 % alle 10 työntekijän työpaikkoja, joten tarkastusten määrän lisäämisellä ei ratkaista epäsuhtaa. Uudenmaan työsuojelupiiriin tuli viime vuonna n. 19 000 asiakasaloitetta. Sähköpostitse tuleva asiakaskysyntä on lisääntynyt erityisesti vuodesta 2002 lähtien. Asiakkaiden pyynnöstä tehtäviä tarkastuksia tehdään vuosittain n. 1 000. Erilaiset työsuhteisiin liittyvät kysymykset muodostavat noin kaksi kolmasnesta työsuojelupiiriin asiakaskysynnästä.

Vaasan työsuojelupiiriin toiminta-alue muodostuu Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnista. Niiden valvontakohteiden määrä, joissa on palkattua henkilöstöä, on n. 22 000 ja niissä työskentelee n. 144 000 työntekijää. Valvontakohteista alle 88 % on alle 10 työntekijän työpaikkoja. Työsuojelupiiriin toiminta-alue on varsin laaja, ja pienyritysten osuus on suurempi kuin maassa keskimäärin sekä myös työllisen työvoiman määrä on lisääntynyt tasaisesti. Vuonna 1997 palkansaajia oli 170 244 ja v. 2001 heitä oli 181 835. Vaasan työsuojelupiiriin palveluksessa oli v. 2003 42 henkeä, joista 33 tekee tarkastuksia. Kukin tarkastaja tekee keskimäärin 80 tarkastusta vuodessa ja tarkastusten määrät ovat viime vuosina olleet laskussa (v. 2000 2 745, v. 2001 2 352 ja v. 2002 2 109 tarkastusta).

Työtapaturmien ja työperäisten sairauksien kehitys

Hämeen työsuojelupiiriin mukaan työtapaturmat ovat vähentyneet viime vuosina. Vuonna 1998 niiden määrä oli 17 546 ja v. 2002 16 745. Ainoastaan rakennustoiminnan työtapaturmat ovat lisääntyneet: v. 1998 2 281 ja v. 2002 2 527. Myös ammattitautien määrä on vähentynyt: v. 1998 803 ja v. 2002 781.

Itä-Suomen työsuojelupiiriin alueella Pohjois-Savossa on tapaturmamäärien kehitys ollut v. 1997–2002 hieman koko maan kehitystä pa-

rempi eli niiden määrä on pienentynyt keskimääräistä nopeammin. Rakennusalan tapaturmat lisääntyivät puolestaan v. 2001–02 koko maata nopeammin. Sekä Pohjois-Karjalan että Pohjois-Savon työtapaturmista sattuu noin puolet teollisuudessa ja rakentamisessa. Rasitusvammojen määrä näyttää vakiintuneen n. 120:een ja niiden osuus on n. 30 % kaikista ilmoitetuista ammattitaupeista. Asiantuntija-arvioiden mukaan suuri osa työperäisistä sairauksista jää kuitenkin toteamatta ja ilmoittamatta tilastoihin. Pohjois-Savossa tilastoitin työperäisiä sairauksia v. 1999 386 (koko Itä-Suomen työsuojelupiirissä 5 182), v. 2000 399 (4 993), v. 2001 379 (4 925) ja v. 2002 407 (4 807).

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton tilaston mukaan vuoden 2001 työtapaturmien kokonaismäärä laski Kaakkois-Suomen työsuojelupiiriin alueella edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2000 vähintään kolme työkyvyttömyyspäivää aiheuttaneita työpaikka- ja työliikennetapaturmia sattui työsuojelupiiriin alueella kaikkiaan 6 081 ja v. 2001 kaikkiaan 5 896. Toimialoittain tarkasteltuna työtapaturmien määrät eivät ole merkittävästi muuttuneet. Eniten työtapaturmia sattui vuoden 2001 aikana puu- ja paperiteollisuuden toimialoilla, rakennusallalla sekä metalliteollisuuden toimialoilla. Myös kuntasektorilla sattuu työtapaturmia lukumääräisesti paljon.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston mukaan todettujen ammattitautien määrä on Keski-Suomen työsuojelupiiriin alueella noussut. Vuonna 2001 määrää oli 199 ja v. 2002 240. Rasitusvammojen määrä lisääntyi vuodesta 1997 (34) vuoteen 2002 (53). Myös asbestisairaudet ovat lisääntyneet. Muut sairaudet ovat vähentyneet, paitsi v. 2002, jolloin ammattitaupeja todettiin enemmän kuin v. 2001. Suurin sairauspäiviä aiheuttanut sairausryhmä oli tuki- ja liikuntaelinsairaudet (36 %, koko maan keskiarvo 34,2 %) ja toiseksi suurin mielenterveyden häiriöt (15 %). Tuki- ja liikuntaelinsairauksien perusteella maksettuja sairauspäiviä oli eniten teollisuuden ja rakennusalan työntekijöillä (30 %), palvelualalla työskenteleville (20,5 %) ja terveydenhoito- ja sosiaalialan työntekijöille (12,9 %).

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton mukaan Pohjois-Suomessa tapahtui 9 964 työtapaturmaa v. 2001. Oulun läänissä tapaturmien määrä kasvoi 5 vuodessa 6 400:sta 7 300:aan. Merkittävimmät kasvua synnyttäneet ammatit olivat rakennusallalla, liikenteessä, metallitoissa sekä

kiinteistö- ja siivoustöissä. Teollisuuden työtapaturmat ovat vähentyneet koko Pohjois-Suomessa ja Lapissa, erityisesti vakavat tapaturmat. Tapaturmataajuudella mitattuna eniten tapaturmia sattuu rakentamisessa sekä perusmetallien ja metallituotteiden valmistuksessa. Suurin muutos on ollut metallialan tapaturmariskin pieneneminen. Vakavien tapaturmien määrä on puolestaan ollut kasvussa rakentamisessa ja liikenteessä. Työterveyslaitoksen rekisterin mukaan Oulun ja Lapin läänissä on viime vuosina ilmoitettu vuosittain yhteensä n. 600 ammattitautia. 1990-luvun alussa ilmoituksia oli yli 1 000 vuosittain, mutta siitä ne vähenivät vuoden 1998 562 tapaukseen. Vuonna 2001 Pohjois-Suomessa ilmoitettiin 674 ammattitautia.

Turun ja Porin työsuojelupiirin alueella tapaturmien määrien kehitys on ollut samansuuntaista kuin koko maassa. Piirissä tapaturmien torjuntatyötä on suunnattu erityisesti töihin, joissa on putoamisvaara, niin rakennustyömailla kuin teollisuudessaakin. Piiri suuntasi v. 2003 voimavaroja myös nostimien ja nostoapuvälineiden määräaikaistarkastusten suorittamisen valvontaan.

Tapaturmien määrä suhteutettuna palkansaajien määrään on Uudenmaan työsuojelupiirin alueella laskenut vuodesta 1997 lähtien (36 > 27). Samoin ovat vähentyneet ammattitaudit. Lukumääräisesti ammattitautien kokonaismäärä on pysynyt n. 900:n paikkeilla vuosituhannen vaihteen molemmin puolin. Rasitusvammat ovat hienokseltaan lisääntyneet, koska uusia tautiryhmiä on hyväksytty ammattitaudeiksi.

Vaasan työsuojelupiirin alueella sattui v. 2001 8 018 työtapaturmaa. Työtapaturmien kokonaismäärät ovat viimeisimpinä vuosina olleet hienoisessa nousussa. Ammattitautien määrä on piirin alueella pysynyt viime vuosien aikana vakiona (586 v. 2002). Merkittävin osuus ammattitaudeista on rasisairauksia: v. 1999–2002 ilmoitetuista ammattitaudeista peräti 46 %. Lukumääräisesti seuraavaksi merkittävimpiä ovat ihotaudit ja meluvammat. Eniten korvattu- ja sairauspäiviä aiheuttivat tuki- ja liikuntaelin-sairaudet ja toiseksi eniten mielenterveys-sairaudet. Maakunnittain eri sairauksien esiintyvyys vaihtelee jonkin verran. Toistotyö vaikuttaa huomattavasti rasisairauksien syntymiseen. Rasisairauksien osuus kaikista ammattitaudeista (v. 2001) oli piirin alueella kaikkiaan n. 16 % suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Lähes puolet kaikista ammattitaudeista (v. 2001)

oli rasisairauksia. Ongelmallista toistotyötä on mm. rakennusalalla, elintarviketeollisuudessa (lihanjalostus ja leipomot) sekä metallituotteiden, sahatavaran ja puutuotteiden valmistamisessa. Rasisairauksista n. 46 % oli teurastuksen sekä lihanjalostuksen ja lihan säilytyskäsitte-lyn alalla.

Työssä jaksaminen ja kuormittuminen

Työssä jaksamisen ja työssä kuormittumisen kehityksestä ei Hämeen, Turun ja Porin työsuojelupiireillä ole olemassa numerotietoa. Työssä jaksamisen ongelmat ja työssä kuormittuminen ovat kuitenkin tulleet erityisinä ongelmina esille varsinkin kuntasektorilla sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teollisuuden ja rakentamisen aloilla em. ongelmat eivät tule yleisesti esiin tarkastusten yhteydessä, vaikkakin ennakain eläkkeelle siirtyminen on fyysisesti raskaissa ammatteissa yleistä.

Itä-Suomen työsuojelupiirin alueella Pohjois-Savossa mielenterveyden häiriöiden aiheuttamia korvattuja sairauspöissaolopäiviä sataa työikäistä kohti on enemmän kuin koko maassa keskimäärin. Ero oli suurimmillaan yli 40 % v. 2000, mutta se on pienentynyt sen jälkeen ja oli v. 2002 15 %. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden syynä on mielenterveyden häiriöiden osuus suurempi kuin koko maassa keskimäärin, mutta ero pieneni huomattavasti v. 2002. Pohjois-Karjalassa tilanne on tältä osin jopa maan keskiarvoa parempi. Valvontatoiminnan ja asiakasaloitteen palvelun kautta saadun tuntuman mukaan esiintyy terveydelle vaarallista henkistä kuormitusta eniten terveys- ja sosiaalipalveluissa, seurakunnissa, kouluissa, sosiaalitoimissa sekä poliisissa. Pohjois-Savossa oli tuki- ja liikuntaelinsairauksien (TULE) takia korvattuja sairauspöissalopäiviä sataa työikäistä kohti v. 2002 43 % enemmän kuin koko maassa keskimäärin. Suurimmillaan ero oli 57 % v. 1998 ja pienimmillään 28 % v. 2000. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden syynä TULE-sairaudet ovat yleisempiä kuin koko maassa keskimäärin. Samoin rasitusvammojen aiheuttamien ammattitautien osuus on suurempi kuin koko maassa. Pohjois-Karjalassa on tilanne hyvin samansuuntainen, mutta ero koko maan keskiarvoon on hieman pienempi. TULE-sairauksien riskiä aiheuttavaa fyysistä kuormitusta näyttäisi esiintyvän erityisesti rakennusalalla, metalliteollisuudessa, betonituoteteollisuudessa, terveydenhuollossa, kaupan alalla, puutavarateollisuudessa

sekä myös maa- ja metsätaloudessa ja tavarakuljetuksissa.

Kaakkois-Suomen työsuojelupiirin käsitteilyyn tulevien, henkiseen hyvinvointiin liittyvien asioiden määrä on vuosi vuodelta kasvanut. Työturvallisuuslain uudistumisen myötä myös häirintää ja epäasiallista kohtelua koskevat yhteydenotot ovat jonkin verran lisääntyneet. Osittain häirintä ja epäasiallinen kohtelu johtuvat epäselvistä johtamiskäytännöistä ja työorganisaatioiden toimintatavoista sekä osittain myös siitä, että työssä kuormittumista ei tunnisteta eikä ryhdytä toimenpiteisiin kuormituksen pienentämiseksi. Toimialoilla, joilla häirintää ja epäasiallista kohtelua katsotaan yleisimmin esiintyvän, on yhteensä n. 2 250 valvontakohdetta. Aloilla, joilla eniten esiintyy työn aiheuttamia haitallisia kuormitustekijöitä, on piirin alueella kaikkiaan n. 3 580 valvontakohdetta. Merkittävimmät alat ovat terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden toimialat, koulutusala sekä ravintola-ala.

Keski-Suomen ja Pohjois-Suomen työsuojelupiirin mukaan haitallista kuormittumista voidaan todeta melkeinpä jokaisella toimialalla. Tarkastuksissa on todettu, että psykososiaalisen työympäristön vaarojen tunnistaminen ja arviointi työpaikoilla on vähäistä. Konkreettiset välineet kuormitustekijöihin ja olosuhteisiin vaikuttamiseen ovat työpaikoilla niin ikään puutteelliset. Vasta viime vuosina työpaikoilla on alettu kiinnittää huomiota häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun käsittelyyn. Syynä voi olla työterveyshuollon asiantuntemuksen puute tai se, ettei työpaikoilla ole osattu käyttää työterveyshuollon asiantuntemusta. Tarkastuksissa on tullut esiin henkiseen hyvinvointiin liittyviä ongelmia mm. oppilaitoksissa, kunnissa, seurakunnissa sekä terveydenhuolto- ja sosiaalialalla. Rakennusalaalla henkiseen hyvinvointiin liittyvät ongelmat liittyvät hankkeiden liian kiireisiin aikatauluihin, pieniin resursseihin ja suureen taloudelliseen vastuuseen. Myös hankkeiden huono turvallisuusjohtaminen aiheuttaa työnjohdolle, projektipäälliköille sekä hankintaesimiehille suurta henkistä kuormitusta. Väkivallan hallinnassa on edelleen kehittämistä ns. väkivallan riskialoilla, kuten kauppa-, kuljetus-, ravintola-, sosiaali- ja terveys- sekä vartiointialalla.

Työhyvinvoinnin kannalta keskeinen riski tietyillä Uudenmaan työsuojelupiirin toimialoilla (mm. IT-ala, ravintola-ala, kuljetus, kauppa, merenkulku ja ahtaus, rakennusala, elintarvike-

teollisuus) on edelleen työajan hallinnan puute. Työvuoroluettelot ja työajanseuranta ovat olleet virheellisiä tai puuttuvat kokonaan. Teollisuudessa ja julkisessa hallinnossa on työaika-kirjanpito yleensä kunnossa. Työaikalainsäädännön valvontaa on vuodesta 1999 toteutettu valtakunnallisena hankkeena yhteisen mallin mukaisesti kaikissa työsuojelupiireissä. Työajan hallinnassa onkin tapahtunut selvää myönteistä kehitystä.

Työaikalainsäädännön noudattaminen on merkittävä tekijä työssä jaksamisessa. Vaasan työsuojelupiirin alueella vuoden 2003 työaika-hankkeessa eniten puutteita työaika-kirjanpidossa oli kuljetusalalla. Puutteita oli myös rakentamisessa, kaupan alalla, liike-elämän palvelualalla sekä maa- ja metsätaloudessa, joskin huomattavasti vähemmän. Ylitöiden lakisääteisiä enimmäismääriä ylitettiin eniten kuljetusalalla, metalli- ja elintarviketeollisuudessa sekä rakennusalaalla. Työaika-kirjanpidon puuttumisen vuoksi ylitöitä ei pystytty selvittämään lähinnä kuljetusalalla. Yksittäisiä ylityksiä oli lähes kaikilla toimialoilla. Häirintä ja työpaikkakiusaaminen on työsuojelupiirissä ollut esillä ennen muuta asiakasaloitteisena toimintana. Yhteydenottoja ei ole systemaattisesti tilastoitu. Tapaukset ovat kohdentuneet lähinnä julkishallintoon ja palvelualoille.

Turun ja Porin työsuojelupiiri on yhdessä alueellisten työmarkkinajärjestöjen edustajien kanssa ollut luomassa mallia työpaikkakiusaamisen hallintaan saamiseksi, työn henkisen kuormituksen arvioimiseksi ja hallitsemiseksi, väkivallan uhan hallitsemiseksi ja henkisen työssä jaksamisen parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa todennut, että se on pyrkinyt työsuojelupiirin ohjauksessa huomioimaan erityisesti työelämän uudet ongelmat. Tulossopimuksessa vuosille 2004–07 tavoitteena on mm. työpaikkaväkivallan, häirinnän ja epäasiallisen kohtelun sekä haitallisen kuormituksen ehkäisemiseen tähtäävien työpaikkakohtaisten hallintajärjestelmien toimivuuden varmistaminen kaikkien niiden toimialojen työpaikoilla, joilla näitä ongelmia on todettu tai tiedetään esiintyvän. Lisäksi ministeriö on antanut työsuojelupiireille ohjeen, että erityisesti uutta henkilöstöä palkatessa on näiltä edellytettävä nykyistä koulutustasoa korkeampaa peruskoulutusta sekä työelämän uusien ongelmien tuntemusta.

Valvonnan esiintuomia epäkohtia

Hämeen työsuojelupiirissä teollisuuden ja rakennustoiminnan suurimmat tapaturmavaarat ja todetut puutteet ovat siisteydessä ja järjestyksessä, putoamissuojauksessa ja koneturvallisuudessa. Epäasiallista kohtelua (kiusaamista, häirintää jne.) esiintyy etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulutoimessa ja seurakunnissa. Sisäilman laatuun liittyvät ongelmat (mm. home) tulevat esiin useilla toimialoilla. Työaikasäädösten noudattamisessa on myös havaittu puutteita, kun mm. työaikakirjanpito lyödään laimin varsinkin pienillä palvelualojen työpaikoilla. Maantiekuljetusalalla on ajo- ja lepoaikasäädösten rikkominen yleistä.

Itä-Suomen työsuojelupiirin mukaan asenteet työsuojelua kohtaan ovat parantuneet, ja monilla työpaikoilla on jo mielletty työsuojelu kiinteäksi osaksi hyvin hoidettua laadukasta toimintaa. Kuitenkin puutteita esiintyy sekä työaika- että työturvallisuussäädösten noudattamisessa. Suuressa osassa työpaikkoja työsuojelutoiminta ei ole vielä kyllin suunnitelmallista, eikä sen perustaksi ole tehty riittävän järjestelmällistä eikä kattavaa vaara- ja haittatekijöiden selvittämistä. Tiedon puute on edelleen merkittävä työsuojelua heikentävä tekijä varsinkin pienillä ja keskisuurilla työpaikoilla. Työsuojeluvaatimuksia ei osata ottaa riittävästi huomioon kone- ja laitehankinnoissa, eikä työn ja työtilojen suunnittelussa.

Vuodesta 1999 alkaen työsuojeluviranomainen on tehostanut mm. työaikalainsäädännön valvontaa. Valvonnan perusteella työaikakirjanpitorikkomukset ja ylitöiden teettäminen yli sallittujen määrien näyttäisivät olevan Kaakkois-Suomen työsuojelupiirissä vähenemässä. Työaikalainsäädännön noudattamisessa ongelmallisimpia työpaikkoja ovat edelleen kuljetus-alan yritykset sekä yksityiset terveydenhuolto- ja sosiaalialan yritykset. Ylitöitä teetetään yli lain salliman enimmäismäärän useimmin yli viiden työntekijän työpaikoilla, eniten kuljetusalan yrityksissä.

Keski-Suomen työsuojelupiirin mukaan valvonnassa on todettu, että häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ongelmakohteita ovat mm. oppilaitokset. Valvonnan kautta on tullut esille, että toimintakäytäntöjen puutetta haitallisten kuormitustekijöiden tai työajanhallinnan osalta esiintyy yksityisellä palvelusektorilla, kuntien teknisissä toimissa, julkisessa terveydenhuollossa, rakennusalalla, suunnittelutoimistoissa ja linja-

autoliikenteessä. Valvonnassa on todettu, että tapaturmien torjunnassa on puutteita turvallisuuden hallintajärjestelmissä etenkin seuraavilla aloilla: kuntien tekninen toimi, pienet rakennusliikkeet, maanrakennus, kiinteistönhoito, kuljetusala, yksityiskentely maa- ja metsätaloudessa, koulujen tekninen työ, metalliteollisuuden ja betonielementtitehtaiden siisteys ja järjestys, puuteollisuus, graafinen ja elektroniikkateollisuus, poliisi-, palo- ja puolustustoimi sekä sähkön ja lämmön jakelu.

Valvonnan ongelmia

Uudet työelämän riskitekijät kuten psykososiaaliset ja mielenterveysongelmat sekä henkinen väkivalta ja työssä jaksaminen kokonaisuudessaan jäävät SAK:n mukaan usein tarkastamatta työvoimapiirien resurssien ja valmiuksien puutteiden myötä. Palvelualojen ja sosiaalihuollon valvontaan on kiinnitetty huomiota SAK:n mukaan vasta v. 2004. Näiden alojen erityisongelmat ovat SAK:n mielestä yksityiskentely ja väkivallan uhka sekä erityisesti sosiaalihuollon osalta henkilöstön riittämättömyys.

Palvelualojen ammattiliiton (PAM) mukaan palvelualojen työntekijät kohtaavat väkivaltatilanteita runsaasti. Väkivaltatilanteiden aiheuttajina ovat pääsääntöisesti asiakkaat. Väkivallaksi katsotaan uhkaaminen ja varsinaisen väkivallan kohtaaminen. Vuonna 1997 palvelu- ja kaupallisessa työssä työpaikkaväkivaltatapauksia oli tehdyn kyselytutkimuksen mukaan yli 55 000. Työsuojelupiirien resurssit ovat PAMin mielestä riittämättömät, kun nykymuotoisella tarkastustoiminnalla ei tavoiteta kuin pieni osa palvelualojen työpaikkoja. Uhkana on, että jatkossa tarkastuksia tehdään vain erikseen pyydettyä. Tarkastustoimintaa kohdennettaisiin vain sinne, missä työvoimaa on enemmän. Pienemmillä työpaikoilla ei ole samanlaista työsuojelun osaamista kuin suuremmilla työpaikoilla, ja PAMin mielestä aktiivista tarkastustoimintaa tulisi kohdentaa edelleen myös pieniin yrityksiin, koska niiden työllistävä merkitys on suuri.

Palvelutyönantajat näkevät positiivisena puolestaan sen, että valvontaa pyritään suuntaamaan työpaikkojen yleisiin työturvallisuuden hallintamenetelmiin pelkkien yksittäisten turvallisuuspuutteiden havaitsemisen sijaan. Tällaisella painotuksella saavutetaan laaja-alaisempia vaikutuksia työpaikoilla. Työsuojeluhallinto on asettanut kriittisiksi menestystekijöiksi, että valvontatoiminta on työelämän osapuolten hyväksy-

mää ja että valvonnan laatutaso on yhtenäistä. Nämä ovat avaintekijöitä Palvelutyönantajien mielestä, kun työpaikkatarkastuksilla pyritään saaman aikaiseksi pysyviä muutoksia työpaikkojen toimintatapoihin. Työsuoje-lun valvonnan tavoitteet eivät kuitenkaan toteudu, elleivät myös työnantajat koe tarkastuksia ja niissä noudatettavia toimintatapoja hyväksyttäväksi ja tasapuolisiksi. Tältä osin työsuojeluhallinnon tavoitteet ovat Palvelutyönantajien mukaan oikeasuuntaiset, mutta käytännön toimintatavat ovat vielä usein kirjavia.

Rakennusliiton mukaan työsuojelupiirit käyttävät resursseistaan hämmästyttävän suuren osan ns. neuvontaan ja konsultointiin oikean valvonnan sijasta. Viranomaisvalvonnan uskottavuus on kyseenalaistunut useiden samasta rikkomuksesta samalle työnantajalle annettujen huomautusten myötä. Työsuoje-lumääräyksiä jatkuvasti rikkovat työnantajat tulisi Rakennusliiton mukaan saattaa vastuuseen lain edellyttämällä tavalla.

Pohjoismainen vertailu

Työsuoje-lulainsäädäntö ja myös työsuojeluhallinnon organisointi ovat hyvin samankaltaisia kaikissa Pohjoismaissa. Hallinnolliset ratkaisut poikkeavat eri maissa toisistaan, mutta sosiaali- ja terveysministeriön mukaan se ei ole aiheuttanut kuitenkaan merkittäviä eroja työelämän ja työpaikkojen näkökulmasta katsottuna. Työsuoje-luhallinnon voimavarat (henkilöitä) eri Pohjoismaissa ovat seuraavat:

- Ruotsi: keskushallinto 260, piirihallinto 560
- Tanska: keskushallinto 186, piirihallinto 400
- Suomi: keskushallinto (ministeriö) 88, piirihallinto 474 (mukaan lukien keskitetty hallinto ja työsuojelunäyttely)
- Norja: keskushallinto 160, piirihallinto 377
- Islanti: keskushallinto (mukaan lukien tutkimus) 28, piirihallinto 37.

Suomessa työsuojeluvalvonnan resurssit ovat ministeriön mukaan suhteessa muihin maihin hyvät. Verrattaessa tarkastajien määrää yritysten määrään Suomessa on suurimmat voimavarat: Suomi 1,64, Ruotsi ja Tanska 1,3, Norja 1,0 ja Islanti 0,9 tarkastajaa 1 000:ta yritystä kohden. Kaikissa Pohjoismaissa on korkea työympäristön ja työsuojelun taso kansainvälisessä vertailussa. Yleensä ei voida tehdä tarkkoja luotettavia vertailuja työolojen tasosta mutta esim. tapa-

turmalukujen vertailussa Suomi on maailman parhaimpia maita, joskin Ruotsilla on vielä alemmat tapaturmaluvut. Tuoreessa vertailussa Suomen työsuojelutoiminta näyttää olevan kärkeissä useimmilla osa-alueilla muihin Pohjoismaihin verrattuna (uuden EU-strategian seuranta pohjoismaisena yhteistyönä, Score Board 2003 -luonnos).

EU-maiden välisessä vertailussa työsuojelutarkastajien määrän suhde yritysten määrään on yksi yleinen mittari työsuojelumääräysten valvonnassa ja tavoitteiden toteuttamisessa. Työsuoje-luvalvonnan kohteiden määrä ja tarkastajien suhde työssä olevaan väestöön poikkeaa SAK:n mukaan jäsenmaittain toisistaan huomattavasti. Työsuoje-luviranomaisilla on työturvallisuuden- ja työterveyden valvonnan ohella monia erilaisia tehtäviä ja velvoitteita, joten maitten välinen vertailu ei SAK:n mukaan ole näillä kriteereillä mahdollista.

Työsuoje-lun kehittämisen haasteet ja yhteistyö muiden toimijoiden kanssa

Sosiaali- ja terveysministeriö koordinoi työsuojelun kehittämistoimintaa valtakunnallisesti, ja työsuojelun piirihallinnolla on valvontatehtäviensä ohella myös kehittämiseen liittyvää koordinoitiroolia alueellisesti. Työsuoje-lustrategian mukaan ministeriö kehittää työsuojelutoimintaa toisaalta verkostoitumalla ja toisaalta tuloso-hjaimalla alaistiaan hallintoa. Verkoston olennaisia osia ovat työmarkkinaosapuolet, alan tutkimus-, asiantuntija- ja vakuutuslaitokset sekä eurooppalainen verkosto. Tärkeimmät sidosryhmät ovat edustettuina ministeriön yhteydessä toimivassa työsuojeluneuvottelukunnassa.

Työsuoje-luviranomaisten valvontaan kuuluvat työsopimuslaki ja työaikalaki on uudistettu vastaamaan EU:n oikeutta. Vuosilomala-in uudistaminen kuuluu pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan. Suomessa sekä työterveys-huoltolaki että työturvallisuuslaki on hiljattain uudistettu. Lait vastaavat työelämän kehityksen sekä EU:n vaatimuksia. Työsuoje-lun valvonta-lain uudistaminen on parhaillaan valmisteltavana.

Kansallisen ikäohjelman osana suoritettiin viiden työsuojelupiirin alueella työvoiman ikääntymisen seurauksia koskeva tutkimus, ja sen perusteella luotiin tarkastuskäytäntöjä työpaikkakohtaisiin toimenpiteisiin. Samalla kaikkien työsuojelupiirien henkilökuntaa koulutettiin havaitsemaan ikääntymisestä johtuvien tervey-

den ja toimintakyvyn muutosten laatua ja vaikutuksia. Ikäohjelma ja hallituksen työssä jaksamisen ja jatkamisen ohjelma vaikuttivat myös työturvallisuuslain säädöksiin ja sen perusteluihin, joten hyvät käytännöt ovat näin pysyvästi vaikuttamassa toimintatapoihin.

Työterveyshuoltolaki mahdollistaa laajan yhteistyön työterveyshuollon, työvoimaviranomaisten ja työsuojeluhallinnon kesken. Siten säädöspohja on olemassa, mutta paikalliset olosuhteet vaikuttavat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vielä yhteistyön toteuttamiseen.

Työterveyslaitos (TTL) tuottaa ja kokoaa teolliseen tutkimukseen ja kehittämistoimintaan perustuvaa tietoa työn ja terveyden välisestä vuorovaikutuksesta sekä edistää tiedon soveltamista käytäntöön. Työsuojeluhallinnon ja TTL:n yhteistyön kehittämiseksi on Työterveyslaitoksella käynnissä Työsuojelun tuki -toimintaohjelma (2003–05). Ohjelman tavoitteena on saada olemassa oleva työsuojelun taitotieto mahdollisimman tehokkaasti palvelemaan työolosuhteiden parantamista ja lisätä työpaikkatason vaikuttavuutta.

TLL:n mukaan työsuojelupiirit ja aluetyöterveyslaitokset tekevät alue- ja työterveyslaitosten yhteistyötä. Aluetyöterveyslaitokset mm. antavat asiantuntijatukea tarkastajille yksittäisissä ongelmissa. Osa työsuojelupiireistä käyttää myös hyväkseen aluetyöterveyslaitosten lääketieteellistä osaamista, lähinnä ammattitautiselvityksissä.

Käsitellessään työterveyshuoltolakia eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 36/2001 vp): "Valiokunta pitää valvontaa tärkeänä ja katsoo, samoin kuin työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta lausunnossaan, että työsuojeluviranomaisella tulee olla riittävät

resurssit valvoa, vastaako työpaikan työterveyshuoltotoiminta sisällöltään ja toteuttamistavaltaan lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota uudistuksen vaatimaan työterveyshuollon ja työsuojeluviranomaisen yhteistyötarpeeseen."

SAK:n mukaan työsuojelupiireiltä puuttuu tällä hetkellä mm. lääketieteellinen, kemiallinen ja työpsykologinen asiantuntemus. Työnantajien velvollisuus järjestää työterveyshuolto tulee olemaan yhä tärkeämmässä asemassa psykososiaalisten riskitekijöiden hallinnassa ja ehkäisyssä. Työterveyshuollon järjestämisen valvontaa on SAK:n mielestä välttämätöntä kehittää ja tehostaa. Ei riitä valvoa vain sitä, onko työterveyshuollon sopimus tehty. Työsuojeluviranomaisen tulee myös valvoa, että tarvittavat toimenpiteet on työpaikalla toteutettu.

Meneillään olevia valtakunnallisia hankkeita ovat työssä jaksamisohjelman jatkona ns. Veto-ohjelma ja Työtaturmaohjelma sekä työministeriön johtamana Työelämän kehittämisohjelman ja Tuottavuusohjelman jatkona käynnistetty TYKES-ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö vaikuttaa Työterveyslaitoksen tutkimustoimintaan mm. tulosoikeuksien kautta. Parhaillaan ministeriöllä on käynnissä Työterveyslaitoksen kanssa yhteistyöhanke, jonka tarkoituksena on parantaa asiantuntemuksen käyttöä ja yhteistyötä työsuojeluviranomaisten, työterveyshuollon ja Työterveyslaitoksen välillä. Ministeriön työsuojeluosasto rahoittaa työsuojeluhallinnon toiminnan parantamiseen tähtäävää tutkimus- ja kehitystoimintaa. Työsuojelun piirihallinnossa on myös kokeilun luonteista toimintaa työterveyshuollon asiantuntemuksen hyväksikäytöstä työsuojelun valvontatoiminnassa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan työsuojelu mielletään edelleen perinteiseen työtaturmien torjuntaan liittyväksi toiminnaksi ja hieman irralliseksi työsuojelun uusista tehtävistä, jotka tähtäävät kokonaisvaltaiseen työkyvyn ja työhyvinvoinnin edistämiseen. Asiaa voisi edistää ottamalla käyttöön uusi tai uusia käsitteitä, jotka vanhaa työsuojelu-käsitettä paremmin vastaisivat nykypäivän tarpeita ja olisivat luontevammin yhdistettävissä myös taloudelliseen ajatteluun ja tavoiteltuihin tuottavuushyötyihin.

Työn luonne on yleisesti ottaen muuttunut siten, että fyysisesti raskaat työt ovat vähentyneet, työt ovat teknistyneet ja työtehtävät tulleet abstraktimmiksi. Myös tilapäiset työsuhteet ovat yleistyneet. Työtaturmien syyt ja työterveyden riskit ovat myös muuttuneet, ja esim. työperäiset mielenterveysongelmat ovat lisääntyneet samoin kuin henkinen ja fyysinen väkivalta tai niiden uhka. Toisaalta hitaasti syntyvät terveyshaitat, kuten työperäiset tuki- ja liikuntaelinten sairaudet, ovat edelleen suuri syy ennenaikaiselle eläkkeelle siirtymiselle. Työsuojelun alalla on lukuisa joukko toimijoita ja erilaisia toimenpideohjelmia, jotka tähtäävät joko aluetasolla tai valtakunnallisesti (mm. Veto-, Työtaturma- ja TYKES-ohjelma,

ministeriön työsuojelustrategia) näiden moninaisten ongelmien ratkaisemiseen. Suomesta puuttuu kuitenkin yhteinen, eri osapuolien hyväksymä työsuojelupolitiikka, joka sisältäisi myös konkreettiset tavoitteet. Valtiontilintarkastajien mielestä sosiaali- ja terveysministeriön tulisivin ryhtyä toimeen työsuojelun tavoitteiden uudelleen määrittämiseksi riittävän laajapohjaisen yhteistyön pohjalta huomioiden myös pk-yritysten ja omaa työtä tekevien erityistarpeet. Terveellisen ja turvallisen työympäristön luomiseksi sekä työssä jaksamisen turvaamiseksi ja edistämiseksi tulee löytää aiempaa tehokkaampi ja yhtenäisempi ohjelmapolitiikka. Tämä voisi selkeyttää myös sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön välistä työnjakoa ja poistaa päällekkäiset työt.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja työsuojelupiirin henkilöstön yhteismäärä on viime vuosina pysynyt ennallaan. Muutoksia on tapahtunut lähinnä työsuojelupiirien välisissä resursseissa ja piirien yhdistämisen seurauksena. Työsuojelupiirien tekemät tarkastukset ovat 2000-luvulla vähentyneet, mikä on piirien mukaan johtunut etenkin muiden tehtävien lisääntymisestä. Muun muassa asiakkaiden tekemät kyselyt ovat lisääntyneet ja esim. työsuohdevalvonta koostuu pääasiassa ohjauksesta ja neuvonnasta. Tarkastukset ovat tuoneet esiin puutteita mm. työaika- ja työturvallisuussäännösten noudattamisessa.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan työsuojeluvallonnalla ei ole pystytty riittävästi vaikuttamaan uusiin työelämässä esiintyviin ilmiöihin, kuten psykososiaalisiin ja mielen-terveysongelmiin, henkiseen väkivaltaan sekä työssä jaksamiseen kokonaisuudessaan. Tämä näyttäisi johtuvan työsuojelupiirien käytettävissä olevista resursseista, valmiuksista ja yhtenäisten toimintatapojen puuttumisesta. Työsuojeluviranomaisen työ koostuu nykyään monien, hyvinkin erilaisten säännösten noudattamisen valvonnasta. Yhteiskunnallinen kehitys asettaa vaatimuksia valvontahenkilöstön monipuolisel-

le osaamiselle ja uusille taidoille, mihin työsuojelupiiriin tulee vastata mm. lisäämällä koulutusta.

Eduskunta piti vuonna 2001 työterveyshuoltolakia valmis- tellessaan valvontaa tärkeänä ja katsoi, että työsuojeluviranomaisella tulee olla riittävät resurssit valvoa, vastaako työpai- kan työterveyshuoltotoiminta sisällöltään ja toteuttamistaval- taan lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. Laki on ollut voimassa vuoden 2003 alusta. Saatujen kokemusten perus- teella näyttää ilmeiseltä, että myös työterveyshuollon valvon- nassa on parannettavaa. Työterveyshuoltolaki mahdollistaa laajan yhteistyön työterveyshuollon, työvoimaviranomaisten ja työsuojeluhallinnon kesken. Käytännön yhteistyö on paikallisen toimijoiden ratkaistavissa ja riippuvainen kulloisistakin olosuhteista. Valtiontilintarkastajien mielestä paikallistunte- muksella on asioiden hoidon kannalta tärkeä rooli. On kuiten- kin toivottavaa, että erilaiset tavat toimia eivät aseta eri toimi- joita keskenään eriarvoiseen asemaan. Käytännön yhteistyön toteuttamista ja resurssointia saattaa lisäksi vaikeuttaa sosiaali- ja terveysministeriön sisäinen organisaatio, jossa työturvalli- suus- ja työterveysasiat hoidetaan eriytyneenä eri osastoilla. Työntekijätkin mieltävät työterveyshuollon usein vain sairaan- hoidoksi.

Valtiontilintarkastajat korostavat, että työsuojelun kehit- täminen edellyttää laajaa ja tiivistä yhteistyötä työelämän, työmarkkinajärjestöjen, muiden sidosryhmien ja hallinnon välillä. Alueatasolla tarvitaan parempaa yhteistyötä mm. työ- suohdevalvonnan osalta työsuojeluviranomaisten ja TE- keskusten työllisyysosastojen sekä niiden alaisten työvoima- toimistojen kanssa. Myös ulkomaisen työvoiman työehtojen valvonta asettaa viranomaistoiminnalle uusia haasteita. Valti- ontilintarkastajat kiinnittävät huomiota siihen, miten EU:n laajentumisen myötä työsuojeluvallonta ja viranomaistoiminta voivat ottaa huomioon muuttuvat olosuhteet, esim. työvoiman vapaan liikkuvuuden ja tuoteturvallisuuslainsäädännön yh- denmukaistamisen.

Lääkehuollon toimivuus

Läkkeet ja lääkehoidot kuuluvat olennaisena osana terveydenhuoltoon. Niillä on suuri merki- tys sekä sairauksien hoidossa että sairauksien ennaltaehkäisyssä. Kehittynyt terveydenhuolto pystyy mm. parantamaan monia sellaisia saira- uksia, jotka ennen johtivat kuolemaan. Ongel- maksi on noussut terveydenhuollon kasvava rahoitustarve. Terveydenhuollon kustannukset ovat iso osa julkisen talouden kustannuksista ja ne kasvavat jatkuvasti. Lääkemenot ovat puoles- taan merkittävä osatekijä terveydenhuollon kokonaismenoista eli n. 20 %. Lääkkeiden ko-

konaismyynti v. 2003 oli 2,16 mrd. €. Avohoi- don ja yksityisen terveydenhuollon lääkkeit rahoittaa potilas ja sairausvakuutuskorvaukset, ja julkisen terveydenhuollon lääkekustannuksista vastaavat puolestaan kunnat.

Valtiontilintarkastajien tarkoituksena on täs- sä kertomusosuudessa tarkastella niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat lääkehuollon toimivuuteen ja joiden tarkoituksena on jatkossakin turvata kansalaisille tasavertaiset mahdollisuudet hyö- dyntää parhaita käytettävissä olevia lääkehoitoja mutta samalla hillitä terveydenhuollon kasvavaa rahoitustarvetta. Lääkehuollon toimivuutta lä- hestytään tarkastelemalla mm. lääkekorvausjär-

jestelmän tilaa ja uudistamistarpeita, lääkekustannuksia sekä lääkepalvelujen kattavuutta ja valvontaa.

Kertomusosuutta valmisteltaessa näistä asioista pyydettiin selvitys sosiaali- ja terveysministeriön ohella Suomen Apteekkariliitolta ja Lääkelaitokseen tehtiin valvontakäynti 18.4.2004. Valmistelussa on perehdytty myös aihealuetta koskeviin tutkimuksiin, selvityksiin ja tilastoihin. Lisäksi kertomusosuudesta pyydettiin lausunnot Suomen Diabetesliitto ry:ltä, Suomen Sydänliitto ry:ltä, Suomen Syöpäyhdistykseltä ja Lääketeollisuus ry:ltä.

Lääkepolitiikan suuntavivoja

Lääkeasioista vastaavat sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alainen Lääkelaitos. Ministeriölle kuuluu lähinnä lääkkeisiin liittyvän lainsäädännön valmistelu. Lääkelaitoksen tehtävänä on ylläpitää ja edistää lääkkeiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden sekä verivalmisteiden turvallisuutta. Lääkelaitos myöntää luvan apteekin pitämiseen sekä lääkkeiden myyntiin. Eräille innovatiivisille lääkkeille myyntiluvan myöntää kuitenkin Euroopan komissio, ja lupa on voimassa kaikissa EU-maissa. Lääkelaitoksen luvan vaativat myös lääkkeiden valmistus, maahan-tuonti ja tukkukauppa.

Maamme nykyinen lääkehuoltojärjestelmä on keskeisiltä osiltaan hyvin toimiva. Tämän osoittavat useat tehdyt selvitykset. Lääkevalikoima on lähes saman laajuinen kuin muualla Euroopassa. Laaja apteekkiverkko varmistaa lääkkeiden saatavuuden, ja lääkehoidon kustannuksia korvataan sairausvakuutusjärjestelmän kautta. Lääketurvallisuus on hyvä. Lääkehuoltojärjestelmää on kehitetty ja uudistettu eri tavoin. Tavoitteena on ollut hillitä lääkekustannusten nopeaa kasvua.

Lääkealaan vaikuttaa suuresti Suomen EU-jäsenyys, jonka myötä merkittävä osa lääkealan lainsäädännöstä määräytyy EU-säännösten kautta. Lääkealan kansainvälinen yhteistyö on jäsenyysaikana lisääntynyt huomattavasti.

Sosiaali- ja terveysministeriössä laadittiin v. 2003 lääkepolitiikan keskeisiä periaatteita linjaava asiakirja, Lääkepolitiikka 2010. Sen perustana oli lääkehuollon tärkeä rooli osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Asiakirjan mukaan tavoitteena on turvata myös tulevaisuudessa hyvän lääkehoidon edellytykset samalla, kun ylläpidetään korkeatasoista lääketurvallisuutta ja lääkkeiden hyvää alueellista saatavuutta. Lääkehoitojen

kehittämiseksi on asiakirjan mukaan välttämättöntä turvata myös lääketutkimuksen toimintaedellytykset. Samalla on huolehdittava siitä, että lääkekustannusten kasvu ei heikennä ihmisten mahdollisuutta saada parhaita käytettävissä olevia lääkkeitä. Asiakirjan mukaan lääkkeiden rationaalinen määrääminen ja käyttö turvaavat sen parhaiten.

Lääkekustannusten kehitys on koko terveydenhuollon kannalta avainasemassa. Oikein toteutettu rationaalinen lääkahoito voi myös alentaa muita hoitokustannuksia. Lääkepolitiikka 2010 -asiakirjassa todetaan, että lääkekustannusten kasvua rajoitettaessa toimenpiteet on toteutettava niin, ettei kustannuksia siirretä osapuolelta toiselle. Lähtökohtana on oltava kokonaiskustannusten kasvun rajoittaminen ja tätä kautta saatavan hyödyn kohdentaminen laajasti yhteiskuntaan.

Lääkehuollon nykytilan heikkouksista asiakirjassa mainitaan mm. viranomaishallinnon osittainen hajanaisuus päätöksenteon jakaantumisessa lääkevalvontaan, hintavalvontaan, lääkekorvausjärjestelmään ja lääkkeiden määräämisen ohjaukseen ja valvontaan sekä kustannusten nopea kasvu ja siitä aiheutuva uhka rahoituksen riittävyydelle.

Asiakirjassa otetaan kantaa lääkekorvausjärjestelmään toteamalla, että työtä jatketaan siten, että korvausjärjestelmä muodostuu entistä selkeämmäksi ja johdonmukaisemmaksi. Lisäksi sairausvakuutus tulee muuttaa vakuutusperusteiseksi siten, että sen kustannukset katetaan kokonaan sairausvakuutusmaksuilla. Asiakirjan mukaan sairausvakuutusjärjestelmää edelleen kehitettäessä tulee pyrkiä kotitalouskohtaiseen vuosikattoon, jota voitaisiin tulojen vähäisyyden perusteella tarvittaessa alentaa. Pidemmän aikavälin tavoitteena on sairausvakuutuksen maksukattojen ja kunnallisen terveydenhuollon maksukattojen yhdistäminen.

Lääkekorvausjärjestelmän tila ja uudistamistarpeet

Sairausvakuutus ja sen lääkekorvausjärjestelmä ovat osa Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on turvata yksilöiden ja perheiden toimeentulo sosiaalisten riskitilanteiden, kuten sairauden ja työkyvyttömyyden varalta. Sairausvakuutuksen keskeisenä periaatteena on korvata kansalaisille tarpeellisesta sairaanhoidosta aiheutuvia kustannuksia ja vähentää hoidotta jäämisen vaaraa. Sairaanhoitoetudet

ovat samat kaikille Suomessa asuville iästä, sukupuolesta, varallisuudesta, huollon tarpeesta tai asuinpaikasta riippumatta. Nyt 40 vuotta täyttäneen sairausvakuutus toiminnan toimeenpano on Kansaneläkelaitoksen tehtävä.

Lääkkeiden korvattavuuden edellytyksistä, korvauksista ja korvausjärjestelmän hallinnosta säädetään sairausvakuutuslaissa (364/1963) sekä sen nojalla annetuissa alemman asteisissa sääöksissä.

Lääkkeet on jaettu reseptittä saataviin itsehoitolääkkeisiin ja lääkärin määräämiin reseptilääkkeisiin. Lääkkeitä saa myydä vain apteekkeissa. Sairausvakuutus korvaa osan reseptilääkkeiden kustannuksista. Sairausvakuutuslain mukainen korvaus annetaan vain, jos sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva lääkkeiden hintalautakunta (HILA) on vahvistanut lääkkeelle korvausperusteena olevan kohtuullisen tukkuhinnan. Kohtuullinen tukkuhinta on enimmäishinta, jolla valmistetta saadaan myydä apteekkeille ja sairaaloille.

Lääkekorvauksen perusteena oleva arvonnalisäverollinen vähittäishinta muodostuu kohtuullisesta tukkuhinnasta sekä siihen valtioneuvoston vahvistaman lääketaksan mukaan lisäystä apteekin katteesta ja arvonnalisäverosta. Hinnan vahvistamishakemuksia tehdään pääosin reseptilääkkeistä, mutta myös ministeriön erikseen määrittelemistä reseptittä myytävistä lääkevalmisteista, joista voi lääkärin määräämänä saada sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen. HILA käsittelee myös korvattavien lääkkeiden tukkuhintojen korotushakemukset.

Lääkehoidon kustannusten korvaamisessa sovelletaan sairausvakuutusjärjestelmän keskeisiä periaatteita, omavastuuta ja tarpeellisuutta. Sairausvakuutuksen nykyisessä lääkekorvausjärjestelmässä on peruskorvausluokka sekä kaksi erityiskorvausluokkaa. Lääkkeiden peruskorvaus on 50 % 10 € ylittävältä määrältä kultakin ostokerralta. Lääkkeiden erityiskorvaus on alemmassa erityiskorvausryhmässä 75 % 5 € ylittävästä määrästä kultakin ostokerralta, kun kyseessä on vaikean ja pitkäaikaisen sairauden hoidossa tarvittava välttämätön lääke, ja ylemmässä erityiskorvausryhmässä 100 % 5 € ylittävästä määrästä kultakin ostokerralta, kun kyseessä on vaikean ja pitkäaikaisen sairauden hoidossa tarvittava vaikutustavaltaan korvaava tai korjaa-

va välttämätön lääke. Näistä erityiskorvattavista sairauksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Saadakseen lääkkeensä erityiskorvattavaksi potilaan tulee osoittaa lääkärinlausunnolla sairaus ja läkehoidon tarve.

Sairausvakuutuslain 9 §:n 3 momentin mukaan lääke voidaan hyväksyä erityiskorvattavaksi sen oltua peruskorvattuna kaksi vuotta. Lääke voidaan hyväksyä erityiskorvattavaksi tätä aiemmin, jos lääkkeen välttämättömydestä, korvaavasta tai korjaavasta vaikutustavasta, tarpeellisuudesta ja taloudellisuudesta on riittävästi käyttökokemusta ja tutkimustietoa.

Vuoden 2004 alusta lukien HILA päättää hakemuksesta myös lääkkeen erityiskorvattavuudesta (1151/2003). Erityiskorvattavuudesta päätettäessä otetaan huomioon sairauden laatu, lääkkeen tarpeellisuus ja taloudellisuus sekä käytössä ja tutkimuksessa osoitettu lääkkeen hoidollinen arvo ja lääkkeen erityiskorvauksiin käytettävissä olevat varat.

Lisäksi sairausvakuutuslaissa säädetään vakuutetun vuotuisesta omavastuusuudesta. Kun vakuutetun saman kalenterivuoden aikana korvatuista lääkkeistä, kliinisistä ravintovalmisteista ja perusvoiteista korvaamatta jääneiden kustannusten yhteismäärä ylittää vuotuisen omavastuurajan, vakuutetulla on oikeus yli menevältä määrältä lisäkorvaukseen. Lisäkorvaus maksetaan, jos se on kalenterivuodelta enemmän kuin 16,82 €. Omavastuusumma tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä, ja omavastuu oli 601,15 € v. 2003. Vuodeksi 2004 omavastuusumma on tarkistettu 604,72 €:ksi. Lisäkorvaus on anottava Kelalta erikseen.

Nykyistä lääkekorvausjärjestelmää voidaan pitää vaikeaselkoisena sen useiden korvausluokkien takia. Käytettävissä olevat varat eivät myöskään välttämättä kohdennu juuri niille, jotka ovat erityisen korvauksen tarpeessa. Myös vakuutetun maksettavaksi jäävän osuuden muodostuminen sekä kiinteästä ostokertaisesta omavastuusta että prosenttiperusteisesta korvauksesta on koettu potilaiden taholta monimutkaisena, koska lääkkeestä maksettavan osuuden arvioiminen on hankalaa. Suomen järjestelmä, jossa on sekä kiinteä että prosenttiperusteinen omavastuu, on muihin eurooppalaisiin järjestelmiin verrattuna poikkeuksellinen.

Vertailua muiden maiden lääkekorvausjärjestelmiin
EU-maiden järjestelmiä on verrattu mm. Lääkkeiden korvausjärjestelmän laajuus ja sisältö -työryhmäraportissa (STM, työryhmämuistioita 2002:16) ja Lääkekorvaustyöryhmä 2003:n lopuraportissa (STM, työryhmämuistioita 2003:15) ja EU-maiden, Islannin ja Norjan lääkekorvausjärjestelmät -julkaisussa (Kela, sosiaal- ja terveysturvan katsauksia 54, 2002).

Kansainvälisesti lääkekorvausjärjestelmiä on usein verrattu tarkastelemalla julkisen rahoituksen osuutta avohoidon lääkekustannuksista. Tämä osuus vaihtelee huomattavasti eri EU-maissa. OECD:n tilastojen mukaan v. 1997 Suomen korvaustaso avohoidon lääkemenoina oli 48 %, mikä oli alle EU-maiden keskitason. Tilastojen perusteet kuitenkin vaihtelevat niin, että luotettava vertaaminen on mahdotonta. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomen korvaustaso on alhaisempi kuin Ruotsin, mutta ei kokonaisuudessaan poikkea merkittävästi Tanskan ja Norjan korvausasteesta.

Suomessa korvattavuus edellyttää hyväksyttyä tukkuhintaa. Lähes kaikissa EU-maissa (pl. Englanti ja Saksa) sekä Norjassa ja Islannissa korvattavalta lääkeltä edellytetään hinnan kohtuullisuutta. Monissa EU-maissa on myös Suomea enemmän korvausten ulkopuolelle jätettyjä lääkeryhmiä. Muun muassa Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia ja Tanska ovat poistaneet korvausjärjestelmästä vähemmän tärkeitä katsottuja reseptilääkkeitä. Uusien kalliiden lääkkeiden korvattavuutta on pyritty monissa EU-maissa rajaamaan mm. siten, että ne korvattaisiin vain sellaisille potilaille, jotka hyötyvät eniten hoidosta.

Lääkkeiden korvaustapa vaihtelee EU-maissa. Useissa maissa korvausta maksetaan tietty prosenttiosuus lääkkeen kustannuksista. Pohjoismaista näin menetellään myös Norjassa, mutta muissa Pohjoismaissa potilaiden on maksettava lääkekustannukset itse tiettyyn rajaan saakka. Suomessa ja Islannissa potilaat maksavat ensin kiinteän omavastuuosuuden. Ruotsissa ja Tanskassa korvausta maksetaan omavastuuosuuden ylittyttyä sitä enemmän mitä suuremmat ovat lääkekustannukset.

Uusimmissa EU-maissa on käytössä useita korvausluokkia, joissa ylin korvausaste on 90–100 % ja alin korvausluokka muutamissa maissa vain 20 %. Monissa maissa potilaiden mak-

suosuudelle on asetettu katto. Se voi olla ostokertakohtainen, kuten Pohjoismaista Islannissa ja Norjassa. Suomessa ja Ruotsissa omavastuukatto koskee kalenterivuoden aikana ostettuja lääkkeitä. Ruotsissa ja Norjassa aikuisten kustannuskertymään voidaan laskea mukaan lastenkin omavastuut. Eräissä maissa muutkin sairaanhoitomenot voivat kartuttaa omavastuukertymää. Saksassa omavastuukatto määräytyy potilaan bruttotulojen perusteella. Joissakin maissa erityisryhmille kuten lapsille, pitkäaikaissairaille tai eläkeläisille, lääkkeitä korvataan keskimääräistä suurempi osuus. Suomessa lääkekorvaukset ovat kaikille väestöryhmille samat.

Lääkekorvausten määrän kehitys

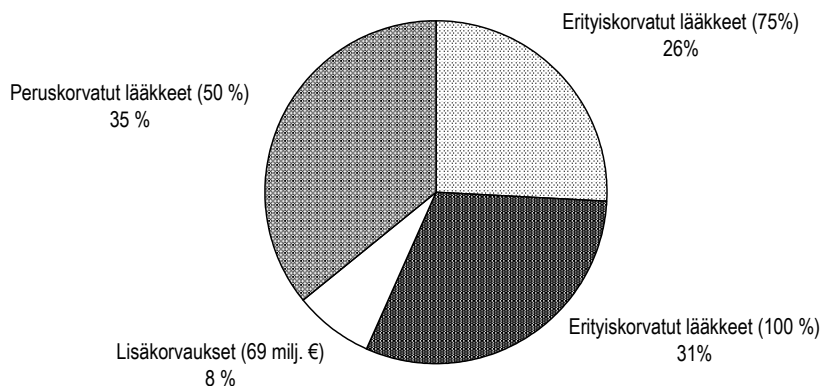
Lääkekustannusten kasvuvauhti on ollut viime vuosina nopeaa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että uudet aiempaa kalliimmat lääkkeet syrjäyttävät halvempia, kauemmin käytössä olleita lääkkeitä. Lisäksi markkinoille on tullut lääkkeitä sairauksiin, joihin aiemmin ei ole ollut tehoavaa lääkettä. Samalla myös lääkekorvaukset ovat kasvaneet vuodesta 2000 lähtien vähintään 10 % vuosittain aina vuoteen 2003, jolloin kasvu oli 6,8 %. Kelan (tiedote 1.4.2004/1) mukaan sairausvakuutuksen etuusmenot ovat kasvaneet 40 vuodessa yli kymmenkertaisiksi (vuoden 2003 rahana laskettuna). Kela maksoi v. 2003 sairausvakuutusetuuksia 2 669 milj. €, josta lääkekorvausten osuus oli 917,5 milj. €. Seuraavan sivun ylemmästä kuvasta käy ilmi lääkekorvausten jako eri korvausluokkiin v. 2003.

Peruskorvattujen lääkkeiden keskimääräinen korvausprosentti v. 2003 oli 41,5 %, alemman erityiskorvausryhmän lääkkeiden 70,2 % ja ylemmän erityiskorvausryhmän 96,8 %. Vuonna 2003 lääkkeiden peruskorvausta sai 3 134 800 henkeä ja erityiskorvausta 1 047 400 henkeä, mikä ilmenee seuraavan sivun alemmasta kaavioista.

Kelan lääkkeitä maksamat korvaukset ovat laajentuneet lääkehoidon kehityksen myötä. Vuoden 1963 sairausvakuutusasetuksessa lueteltiin 27 vaikeaa ja pitkäaikaista sairautta, joiden hoidossa käytettävät lääkkeet korvattiin kokonaan. Tällaisia lääkeaineita oli tuolloin kaikkiaan 91. Vuonna 2004 erityiskorvaukseen (100 % tai 75 %) oikeuttavia sairauksia on 44 ja erityiskorvattavia lääkeaineita on 350.

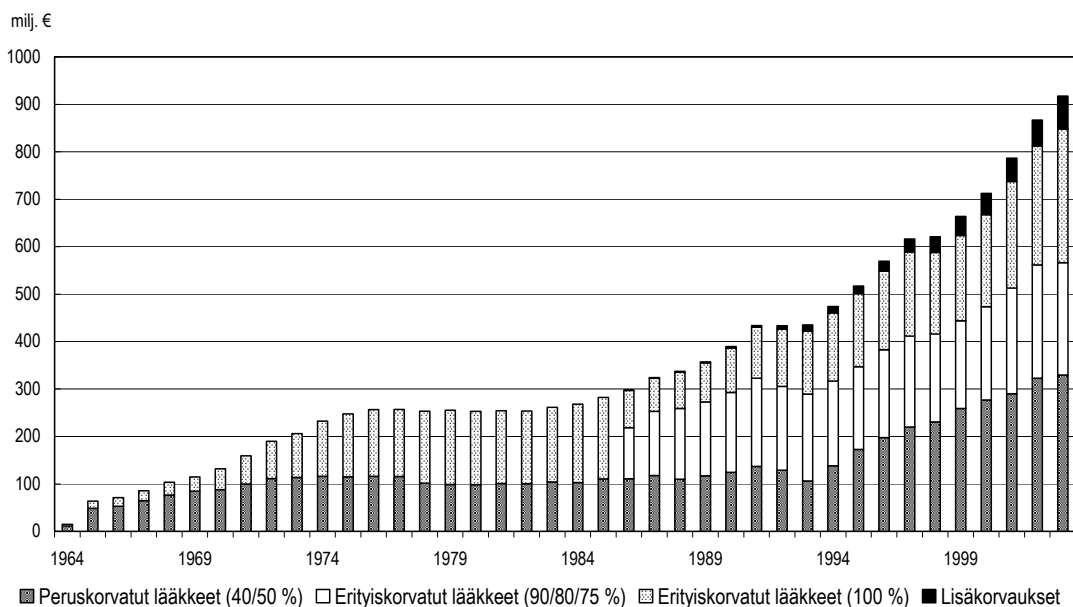
Lääkekorvaukset v. 2003 (yhteensä 917 milj. €)

Lähde: Kela



Lääkekorvausten kehitys v. 1965-2003 (vuoden 2003 rahana)

Lähde: Kela 2004



Korvausjärjestelmään on tehty rajauksia, joilla on pyritty kohdentamaan korvaukset potilaille, jotka hyötyvät hoidosta eniten. Näin menetellen on voitu hillitä kustannusten kasvua sekä toisaalta saattaa korvausjärjestelmän piiriin uusia potilasryhmiä ja lääkahoitoja. Tällaisia rajauksia ovat olleet mm. merkittävien ja kalliiden lääkkeiden ryhmän käyttöön ottaminen sekä erityiskorvauksioikeuksiin liittyvät rajoitukset. Rajausten käyttöön otto on monimutkaistanut korvausjärjestelmää ja lisännyt mm. hallinnollista työtä Kelassa, apteekeissa ja lääkäreiden vastaanotoilla.

Sairausvakuutuksen ja kunnallisen terveydenhuollon lääkehoidon kustannusvastuu-problematiikka

Avohoidon ja yksityisen terveydenhuollon lääkkeiden rahoituksesta vastaa potilas ja sairausvakuutuskorvaukset. Kunnallinen terveydenhuolto rahoittaa asiakasmaksuilla tuettuna muut lääkkeet. Rahoitettaessa lääkkeitä kahta eri kanavaa käyttäen syntyy mahdollisuus epäselvyyksiin ja vaihteleviin käytäntöihin, kun erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa kustannuksia pyritään siirtämään toisen osapuolen maksettavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti terveydenhuollon kentälle 5.8.2002 päivätyn kirjeen, joka käsitteli lääkkeitä koskevaa kustannusvastuuta kunnallisessa terveydenhuollossa ja potilaan oikeutta sairausvakuutuskorvaukseen. Kirjeen tarkoituksena oli antaa ohjeet kuntia sitovan lainsäädännön noudattamiseksi. Kirjeen taustalla oli tilanne, jossa käytännöt kunnallisen terveydenhuollon eri yksiköissä ja osittain myös eri yksiköiden sisällä vaihtelivat runsaasti. Tämä johti tilanteeseen, jossa kunnille yhtäläiset velvoitteet asettavasta lainsäädännöstä huolimatta ihmiset olivat keskenään eriarvoisessa asemassa siitä riippuen, missä he asuivat tai kenen lääkärin vastaanotolla he kävivät. Vaihtelevat käytännöt merkitsivät samalla sitä, että moniin paikkoihin vakiintui viime vuosina virheellisiä käytäntöjä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut asiasta oikeuskanslerille lausunnon, jossa se toteaa vääriä käytäntöjä ja tulkintaepäselvyyksiä olevan kirjeestä huolimatta edelleen. Kun markkinoille tulee aiempaa kalliimpia, kunnan vastuulle kuuluvia lääkkeitä, lääkkeiden rahoittamisen ongelma konkretisoituu kunnissa entisestään. Kustannusten siirtäminen sairausvakuutukselle ei ratkaise ongelmaa, koska sairausvakuutusrahas-

to on hyvin alijäämäinen. Ministeriö katsoo, että pitemmällä tähtäimellä ratkaisua tulee hakea selvittämällä perusteellisesti terveydenhuollon rahoittamisen eri vaihtoehtoja.

Oikeuskansleri on antanut asiasta päätöksensä 19.5.2004 (Dnro 1099/1/03), jossa todetaan mm, että sosiaali- ja terveysministeriön antamia ohjeita ei sisältönsä puolesta voitane pitää epäselvinä, vaan niitä koskeva epäselvyys johtuu lähinnä ohjeiden taustalla olevasta lainsäädännöstä ja siitä, voiko sen perusteella antaa ohjeita.

Hallitus antoi esityksensä (HE 50/2004 vp) sairausvakuutuslaiksi eduskunnalle huhtikuussa 2004. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sairausvakuutuslaki kokonaisuudessaan. Voimassa olevan sairausvakuutuslain selkiyttäminen edellyttää uudentyyppisiä rakenteellisia ja sisällöllisiä ratkaisuja. Ehdotuksen lähtökohtana on sekä toimeenpanijoiden että etuuskien hakijoiden ja edunsaajien kannalta mahdollisimman selkeä, johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan esityksessä on otettu kantaa myös sairausvakuutuksen ja kunnallisen terveydenhuollon kustannustenjakoon siten, että sairausvakuutuksen korvausvastuuta koskevia säännöksiä on pyritty selventämään. Ministeriö toteaa kuitenkin, että todennäköisesti sairausvakuutuslain säännökset eivät poista tulkintaongelmia.

Suomen Apteekkariliiton mukaan ministeriön kirjeissä (5.8.2002 ja 24.2.2003 Dnro 1/54/2002) annetut suositukset ja sittemmin sairausvakuutuslakiin (HE 50/2004 vp) ehdotetut yksittäisten lääkevalmisteiden ominaisuuksiin, käyttötarkoituksiin tai antotapaan liittyvät korvattavuuden rajaukset tekevät järjestelmästä käytännölle vieraan ja mahdottoman toteuttaa. Vaiketaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus johtavat kansalaisten epätasa-arvoon. Sairausvakuutuksen ja kunnallisen terveydenhuollon kustannusvastuun rajan lääkehoidossa on oltava selkeä. Kustannusvastuu ei Apteekkariliiton mukaan voi riippua lääkemuoðosta (injektio, implantti, infuusio), lääkkeen annostelutavasta (niveleen, suoneen), antajasta (lääkäri tai muu terveydenhuollon henkilöstö) tai antopaikasta (vastaanotolla, terveyskeskuksen tiloissa, neuvolassa), koska tällainen järjestelmä ei toimi käytännössä eikä sitä pystytä valvomaan. Jos kuntien toiminnassa lääkehoidon kustannusvastuun osalta

havaitaan ongelmia, ne tulee ratkaista kunnan ja Kelan välisin toimin eikä apteekeissa.

Kustannusvastuun raja on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan periaatteessa selkeä, kunnallisen terveydenhuollon yhteydessä annetut lääkkeet kuuluvat kunnalliselle terveydenhuol- lolle. Käytännön toiminnan monimuotoisuus on kuitenkin johtanut siihen, että tämä yksiselitteinen selkeä linjaus ei ole kaikissa tilanteissa perusteltu. Kun pyritään ottamaan tarkasti huomioon käytännön tilanteiden monimuotoisuus, näyttää se ministeriön mukaan johtavan uusiin ongelmatilanteisiin.

Lääkekorvausjärjestelmän kehittäminen

Sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmää on muutettu useiden osauudistusten kautta, mutta perusrakenteeltaan se on säilynyt lähes samanaikaisena. Jo 1990-luvulla eri työryhmät selvittivät sen uudistamistarvetta. Keväällä 2000 sosiaali- ja terveysministeriö asetti sairausvakuutuksen järjestelmää pohtimaan työryhmän (Lääkekorvaus- työryhmä 2000), jonka tuli perusteellisesti tarkastella lääkekorvausjärjestelmän rakenteita ja toimivuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 23.1.2002 Lääkekorvaustyöryhmä 2000:n esityksen pohjalta selvitysmiehen tehtävänsä selvittää lääkekorvausjärjestelmän laajuutta ja sisältöä. Erityisesti hänen tuli selvittää lääkkeiden ja lääkeaineiden uudelleen luokittelu siten, että järjestelmässä olisi peruskorvausluokka ja yksi erityiskorvausluokka sekä mahdollisesti 0-korvausluokka. Lisäksi selvitysmiehen tuli tehdä ehdotukset erityiskorvausluokkaan pääsemisen edellytyksistä ja arviointimenettelystä sekä selvittää merkittävien ja kalliiden lääkkeiden määrittely. Myös harvinaislääkkeiden korvattavuuskysymys tuli selvittää.

Tammikuussa 2003 asetettu työryhmä (Lääkekorvaustyöryhmä 2003) laati hallituksen esityksen muotoon ehdotuksen sairausvakuutuslain lääkekorvausjärjestelmän muutoksiksi hyödyntäen Lääkekorvaustyöryhmä 2000:n ja selvitysmies Pauli Ylitalon ehdotuksia ja niistä annettuja lausuntoja. Työryhmän ehdotuksen mukaan korvausjärjestelmässä olisi yksi 50 %:n peruskorvausluokka (ilman ostokertakohtaista omavastuuta), yksi 90 %:n erityiskorvausluokka (nykyisten 75 %:n ja 100 %:n luokkien sijasta) ja ns. 0-korvausluokka. Erityiskorvaukseen oikeut-

tavien sairauksien ja erityiskorvattavien lääkkeiden kriteerejä tarkennettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että erityiskorvaus kohdennettaisiin vaikeita ja pitkäaikaisia sairauksia sairastaville. Vuotuinen omavastuuosuus säilytettäisiin. Keskimääräistä korvaustasoa ei heikennettäisi ja järjestelmän pitäisi olla mahdollisimman kustannusneutraali. Työryhmä ehdotti, että laki uudistettavasta korvausjärjestelmästä tulisi voimaan v. 2006.

Suomen Apteekkariliitto osallistui työryhmään ja kannatti tehtyjä ehdotuksia. Siirtyminen korvausjärjestelmässä yksinomaan prosenttiperusteiseen omavastuuseen helpottaisi Apteekkariliiton mielestä merkittävästi nykyisen kiinteän ja prosenttiperusteisen omavastuun yhdistelmästä johtuvaa järjestelmän monimutkaisuutta. Nykyisen lääkekorvausjärjestelmän ongelma on Apteekkariliiton mukaan mm. se, että lääkeyritykset jättävät lääkkeitään korvausjärjestelmän ulkopuolelle voidakseen hinnoitella ne haluamallaan tavalla. Näiden lääkkeiden käyttäjille saattaa näin muodostua kohtuuttomia kustannuksia. Lääketeollisuus ry:n mukaan lääkeyritykset eivät yleensä tietoisesti jätä lääkevalmisteita korvattavuusjärjestelmän ulkopuolelle, vaan korvattavasta hinnasta päättävä lääkkeiden hintalautakunta ei hyväksy liiketaloudellisesti kannattavalla hinnalla lääkevalmisteen korvattavuutta. Lääkeyrityksille ei ole lainsäädännöllä vahvistettu tiettyä katetta lääkevalmisteen tutkimus- ja kehitystyöhön tai muihin vastaaviin kustannuksiin.

Apteekkariliiton mukaan lääkekorvausjärjestelmän kautta vaikutetaan lääkekustannuksiin merkittävästi. Uudistus olisikin hyvä saada eduskunnan käsittelyyn mahdollisimman pian, koska harkittaessa muita lääkekustannusten säästöön tähtääviä toimia tulisi Apteekkariliiton mukaan olla ensin selvyys siitä, minkälainen lääkekorvausjärjestelmä Suomessa on. Lisäksi Apteekkariliiton käsityksen mukaan sairausvakuutuksen rahoitusta koskevat muutokset ja lääkekorvausjärjestelmän uudistaminen tulisi toteuttaa samanaikaisesti.

Syksyllä 2003 ministeriö pyysi erikoislääkäriyhdistyksiltä lausunnot sairauksien vaikeuden ja pitkäaikaisuuden tarkempaa arviointia varten, ja näiden perusteella lääkekorvausjärjestelmän uudistamisesitystä ollaan ministeriön mukaan jatkamassa.

Järjestöjen näkemyksiä lääkekorvausjärjestelmästä

Suomen Diabetesliitto ry

Suomen Diabetesliitto korostaa lääkekorvausjärjestelmän yksinkertaistamisessa ja selkiyttämisessä sitä, ettei se saa kohdentua paljon lääkkeitä tarvitseviin monisairaisiin ja pitkäaikaissairaisiin lisäämällä heidän omavastuuosuuksiaan. Tällaiseen voi johtaa yhtenä vaihtoehtona esitetty pelkkä prosenttiperusteinen korvaus, koska se saattaa Diabetesliiton mukaan kustannusneutraalisti toteutettuna lisätä erityisesti monia lääkkeitä ja suuria annoksia tarvitsevien, monista sairauksista samanaikaisesti kärsivien pitkäaikaissairaiden omavastuuosuuksia kohtuuttomasti.

Lääkekorvausjärjestelmän pitää tukea sitä, että potilaat voivat käyttää ja saada lääketieteellisesti parasta mahdollista hoitoa potilaan taloudellisesta asemastaan riippumatta. Sairausvakuutuslain mukaan lääke voidaan hyväksyä erityiskorvattavaksi sen oltua peruskorvattuna kaksi vuotta. Diabetesliiton mielestä uusien lääkkeiden saamista korvattavuuden piiriin tulee nopeuttaa. Vuosina 2001–03 hyväksyttiin vain 17 uutta lääkeainetta erityiskorvattavaksi, ja Diabetesliiton mukaan vain neljä näistä hyväksyttiin erityiskorvattavaksi ennen, kuin lääkeaine oli ollut peruskorvattuna kaksi vuotta. Kaksi hyväksytyistä oli uusia insulíneja. Tästä kahden vuoden odotusajasta poikkeamiseen tarvittavaa työmäärää ja menettelytapoja ei voida Diabetesliiton mielestä 1.1.2004 voimaan tulleen lainsäädännön mukaisenaakaan pitää perusteltuna. Käytäntö ei turvaa riittävästi potilaan oikeutta saada käyttöönsä uusia lääkkeitä, jotka voisivat olennaisesti parantaa yksilöllistä hoitoa ja elämänlaatua sekä samalla ehkäistä vaikeiden ja kalliiden lisäsairauksien syntymistä.

Diabetesliitto toteaa lausunnossaan, että Euroopan komissio on 1.4.2004 antanut Suomelle virallisen huomautuksen kahden vuoden mittaisesta odotusajasta lääkkeen erityiskorvattavuuden edellytyksenä ja todennut sen olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Suomen valtio vastasi komission huomautukseen touko-kuussa 2004. Asian käsittely jatkuu Euroopan komissiossa.

Lisäksi tiedonannossaan 383/2003 "Euroopan lääketeollisuuden lujittaminen potilaiden eduksi" Euroopan komissio toteaa, että lääkealan politiikan keskeinen tavoite on potilaille koituvien todellisten pitkäaikaisten etujen saa-

vuttaminen. Komission yhtenä tavoitteena on taata mahdollisuus innovatiivisten lääkkeiden käyttöön. Komissio pitää tärkeänä lääkkeiden käyttäjien äänen ja tarpeiden kuulemista lääkehuollon eri vaiheissa. Myös Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry on tiedonannosta hallitukselle antamassaan lausunnossa korostanut, että potilas- ja kansanterveysjärjestöjen mahdollisuuksia saada tietoja valmisteilla olevista esityksistä tulee lisätä. Lisäksi tulisi luoda kaikkia EU:n jäsenmaita koskevat menettelytavat, joilla varmistetaan potilaiden ja kansanterveysjärjestöjen tiedonsaanti- ja lausunnonantomahdollisuudet.

Järjestöillä ei ole Suomessa mitään virallisia menettelyjä, joilla ne voisivat tuoda näkemyksensä esiin lääkkeiden korvattavuutta koskevissa asioissa. Diabetesliiton mukaan erityiskorvattavuutta koskevan päätöksenteon siirtyminen valtioneuvostolta lääkkeiden hintalautakunnalle ei ole lisännyt järjestelmän avoimuutta.

Suomen Sydänliitto ry

Suomen Sydänliitto pitää lääkekorvausjärjestelmän suurimpana epäkohtana sen rajoittuneisuutta ennaltaehkäisevän lääkeshoidon suhteen sekä järjestelmän vaikeaselkoisuutta. Toinen tärkeä lähestymistapa on elintapojen ja elintapamuutosten tukeminen niin, että mahdollisimman vähän ihmisiä kuuluisi sairastavuuden korkean riskin ryhmään. Väestötason sairauksien ehkäisy, terveyden edistäminen ja korkean riskin henkilöiden hoito lääkkein ovat Sydänliiton mukaan toisiaan täydentäviä lähestymistapoja. Jos ennalta ehkäisevää lääkitystä ei tueta, ei ihmisten motivaatio riitä hoitoon sitoutumiseen. Toisaalta yhteiskunta hyötyy oikein kohdennetusta lääkeshoidosta, kun sairaalahoidon tarve vähenee ja ihmiset pystyvät säilyttämään työ- ja toimintakykynsä pidempään. Hyödyt korjaa kuitenkin Sydänliiton mukaan eri sektori kuin maksaja.

Sydänliitto toteaa lääkekustannusten kasvun hillitsemiseksi tehtyjen selvitysten johtavan toteutuessaan siihen, että pitkäaikaissairaat joutuvat maksumiehiksi. Selvitysten mukaan jo tällä hetkellä sepevaltimotautia sairastavilla sairauskulujen osuus nettotuloista on kaksinkertainen muuhun väestöön verrattuna. Mikäli lääkkeiden korvattavuutta heikennetään, kohdistuvat haittavaikutukset Sydänliiton mukaan eniten alempiin sosiaaliryhmiin, joissa sekä sepevaltimotautiin sairastuvuus että kuolleisuus ovat Suomessa

poikkeuksellisen korkeita. Tällainen toiminta on Sydänliiton mukaan sekä sairausvakuutuksen periaatteiden että hallitusohjelman ehkäisevän sosiaali- ja terveystalouden linjausten vastaista.

Sydänliitto kannattaa Ruotsin malliin pohjautuvaa korvausjärjestelmää, jossa on korkeampi lääkkeiden omavastuu, mutta portaittain nouseva ja selkeästi kustannuksiin perustuva korvaus. Tämä malli olisi pitkäaikaissairaille ja yhteiskunnalle hyödyllisempi vaihtoehto. Säästöjen aikaansaamiseksi voitaisiin Sydänliiton mukaan harkita satunnaislääkityksen korvattavuuden pienentämistä. Myös lääkekorvausten maksukatto tulisi Sydänliiton mielestä säilyttää kohtuullisena ja pyrkiä yhteiseen sairausvakuutusmaksujen ja kunnallisten maksujen perhekohtaiseen maksukattoon muiden Pohjoismaiden tapaan.

Sydänliitto pitää myös tärkeänä uusien lääkkeiden nopeampaa pääsyä korvausjärjestelmään. Nykyinen hidas käsittely on aiheuttanut viivettä, mikä on muihin maihin verrattuna poikkeuksellista.

Suomen Syöpäyhdistys

Suomen Syöpäyhdistyksen mielestä nykyinen lääkekorvausjärjestelmä on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Se on sitä myös potilaiden näkökulmasta. Uusien lääkkeiden saantia korvausjärjestelmän piiriin on Syöpäyhdistyksen mukaan aiheellista nopeuttaa erityisesti uusien lääkkeiden saamiseksi potilaiden käyttöön sairauksien hoidossa. Myös lääkkeiden turvallisuus on varmistettava.

Lääkkeiden sairausvakuutuskorvauksen ja kunnallisen terveydenhuollon kustannusvastuun raja ei Syöpäyhdistyksen mielestä saa riippua lääkemuodosta tai annostelutavasta. Se on tärkeää mm. syöpälääkkeiden kehitystrendien suhteen, sillä markkinoille on tulossa esim. suun kautta käytettäviä lääkkeitä ja kotona annosteltavia lääkkeitä.

Syöpäyhdistys toteaa, että terveisiin elintapoihin kannustamisen kytkeminen lääkehoitoa edeltävään aikaan on kannatettava ajatus, mutta aiemmat kokeilut eivät ole tuottaneet odotettuja tuloksia. Elintapoihin vaikuttaminen edellyttää systemaattisempaa otetta kuin vain ohjeita.

Lääketeollisuus ry

Lääketeollisuus ry tukee omalta osaltaan uusien lääkkeiden saamista korvausjärjestelmän piiriin entistä nopeammin. Nopeutuksella edistetään myös lääkkeiden tutkimus- ja kehitystyötä. Tätä

kehitystä edistääkseen Euroopan komissio perusti G10-lääketyöryhmän tarkastelemaan EU:n lääketeollisuuden kilpailukyvyyn parantamismahdollisuuksia ja terveystalouden tavoitteiden kehittämistä.

Yksittäiset toimet, joissa ei tasapainoisesti oteta huomioon uusia innovatiivisia lääkkeitä kehittävien yritysten tarpeita toimintansa jatkamiseksi, johtavat Lääketeollisuus ry:n mukaan teollisuuden kilpailukyvyyn heikkenemiseen. Teollisuus pystyy luonnollisesti sopeuttamaan toimintaansa, kuten lääkevaihtolaki on osoittanut. Sopeuttaminen tapahtuu kuitenkin tavalla, jota kansantalouden kokonaisuuden kannalta ei voida pitää kestäväenä kehityksenä. Lääketeollisuuden kannalta on tärkeää, että yritykset voivat toimia pitkäjänteisesti ennakoitavissa olevassa toimintaympäristössä ja siten varmistaa pitkäjänteisen tutkimustoiminnan ja lääkehuollon toimintavarmuuden.

Lääketeollisuus ry:n mukaan uusien innovatiivisten lääkkeiden markkinoille pääsy on varmistettava ja markkinoille tuonnin esteet on esitettävä todelliseen tietoon perustuen. Suurimmat yksittäiset syyt Suomessa todettuihin keskitetyn myyntiluvan saaneiden lääkkeiden saatavuusongelmiin ovat Lääketeollisuus ry:n mukaan hitaat hinta- ja korvausprosessit, eurooppalaisittain alhainen tukkuhinta ja kyseisen sairauden vähäinen esiintyvyys.

Euroopan komission tiedonanto ja G10-suositukset pitävät sisällään kilpailukykyiset rinnakkaisvalmisteiden markkinat, mitä Lääketeollisuus ry pitää erittäin suositeltavana. Tasapainon vuoksi Suomen on samanaikaisesti huolehdittava siitä, että uudet lääkkeet tulevat potilaskäyttöön viivytyksettä. Lääketeollisuus ry:n mukaan Suomessa komission tiedonanto ja G10-suositukset edellyttävät ensisijaisesti sitä, että geneeristen lääkkeiden käytön edistäminen sekä uusien lääkkeiden viiveetön korvausjärjestelmään pääsy olisivat tasapainossa.

Lääkekustannukset ja niiden rajoittaminen

Lääkekustannusten nopea kasvu on ollut voimakkaasti esillä viime vuosina. Tämä ei koske ainoastaan Suomea, vaan ilmiö on yleismaailmallinen. Kustannusten kasvulle on useita syitä, kuten lääkehoitojen kehittyminen, uusien lääkkeiden tulo markkinoille ja teollisuusmaiden väestön ikääntyminen. Kustannukset kasvavat väistämättä myös jatkossa. Kustannusten kasvua on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vält-

tämätöntä rajoittaa, jotta lääketieteellisesti perusteltujen lääkehoitojen rahoitus voidaan turvata myös tulevaisuudessa. Tässä yhteydessä on samalla otettava huomioon, että oikein toteutettu rationaalinen lääkehoito voi myös alentaa muita hoitokustannuksia. Siksi on välttämätöntä tarkastella hoitokustannuksia kokonaisuutena ja kohdentaa niukat voimavarat kustannustehokaisiin hoitomenetelmiin.

Lääkkeiden kokonaisyhteistyö (apteekkimyynti vähittäishinnoin ja laitosmyynti tukkumyyntihinnoin) v. 2003 oli 2,16 mrd. €, joka oli 6,7 % enemmän kuin edellisellä vuonna (Lääkelaitoksen julkaisu TABU 1/2004). Myynnin kasvu hidastui hieman, sillä edellisinä vuosina kasvu on ollut n. 10 %. Eniten rahaa käytettiin hermostoon vaikuttaviin lääkkeisiin. Aiemmin eniten kuluja tuottanut ryhmä, sydän- ja verisuonisairauksien lääkkeet, jäi toiseksi. Suurin myynnin kasvu (28 %) oli syöpälääkkeiden ryhmässä.

Hermostoon vaikuttavien lääkkeiden kehitys on ollut ministeriön mukaan lääketutkimuksen painoalueita 1970-luvulta lähtien. Tämän tuloksena on saatu käyttöön uusia lääkkeitä mm. Alzheimerin taudin, epilepsian ja Parkinsonin taudin sekä depression ja psykoosien hoitoon. Kehitys näkyy ministeriön mukaan mm. neurologien määräämien reseptien suhteellisen korkeana hintana. Samaa ilmiötä heijastaa se, että myös psykiatrien ja lastenpsykiatrien määräämien reseptien kustannukset ovat kohonneet.

Syöpätautien lääkehoito on myös kallistunut suhteellisen nopeasti. Syövän hoitoon on viime vuosina tullut uusia lääkkeitä, ja suun kautta nautittavien lääkkeiden käyttö on yleistynyt joidenkin syöpämuotojen avohoidossa. Esimerkiksi rintasyövän lääkityksestä sai Kelalta korvausta n. 9 000 potilasta v. 2002, kun määrä oli 5 800 v. 1998. Erityisesti endokrinologisten valmisteiden, kuten tamoksifeenin ja uusimmista lääkkeitä myös letrotsolin käyttö rintasyövän hoidossa on ministeriön mukaan yleistynyt.

Eturauhassyöpä on yleistynyt, ja sitä hoidetaan yhä useammin avohoidossa. Vuonna 2002 tämän sairauden lääkkeitä sai korvausta 8 500 miestä, kun heitä oli 4 800 v. 1998. Endokrinologiset valmisteet, erityisesti leuproreliini, gosereliini ja bikalutamidi ovat tämän sairauden avohoidossa yleisimmin käytettyjä lääkkeitä.

Suurista lääkeryhmistä on viime vuosina kasvanut selvästi nopeimmin kolesterolia alentavien lääkkeiden, erityisesti statiinien, myynti. Vuoteen 1995 verrattuna tästä lääkeryhmästä

korvausta saaneiden määrä oli v. 2002 kuusinkertainen.

Lääkekustannusten kasvun rajoittamiseen tähtäävät toimet

Viime vuosina on lääkekustannusten kasvuun voitu vaikuttaa melko tehokkaasti korvattavien lääkkeiden hintoja säätelemällä ja saattamalla voimaan lääkevaihtoa koskeva lainsäädäntö. Myös v. 1998 toteutettu lääketaksan leikkaus, joka pudotti etenkin kalliiden lääkkeiden hintoja, on hillinnyt kustannusten kasvua. Seuraavassa on kuvattu muutamia lääkekustannuksia hillitseviä toimia ja niistä saatuja kokemuksia.

Lääkevaihto

Geneerinen substituoitu eli lääkevalmisteen vaihto apteekeissa halvempaan valmisteeseen tuli voimaan 1.4.2003. Apteekki vaihtaa lääkärin määräämän lääkevalmisteen hinnaltaan edullisempaan ns. hintaputkeen kuuluvaan, samaa lääkeainetta sisältävään valmisteeseen. Nämä hintailmoitusten perusteella muodostetut hintaputket päivitetään neljännesvuosittain. Lääkelaitos vahvistaa luettelon keskenään vaihtokelpoisista lääkkeitä. Lääkkeen vaihdon voi kieltää asiakas itse tai lääkkeen määrääjä lääketieteellisistä tai hoidollisista syistä.

Ministeriön mukaan lääkevaihto on onnistunut yli odotusten. Säästöä ennakoitiin kertyvän vuosittain n. 70 milj. €, josta valtaosa johtuu jopa 80 %:n hinnanalennuksista. Kelan reseptitiedoston mukaan huhtikuusta 2003 maaliskuun 2004 loppuun mennessä oli lääkevaihdon ja hinnanalennusten tuoma säästö yhteensä 88,3 milj. €. Jokainen lääkevaihto säästi keskimäärin n. 18,40 €. Lääkäreiden reseptiin merkitsemät kiellot ovat hyvin vähäisiä (alle 1 %), potilaiden itsensä tekemiä vaihtokieltoja on n. 10 %. Apteeekeissa vaihto on ministeriön mukaan sujunut hyvin, sillä atk-järjestelmä ilmoittaa automaattisesti hintaputkeen kuuluvat valmisteet. Lääkkeiden saatavuus on tuottanut jonkin verran ongelmia. Jatkossa hintakilpailu rauhoittunee, mutta toisaalta umpeutuvien patenttien myötä suurimyyntisten lääkkeiden osalta tullaan saamaan lisää säästöjä. Lääkevaihdon kokonaisvaikutusten arviointia lääkehuoltoon, esim. lääkevalikoimaan, ei vielä pystytäkään tekemään.

Lääkevaihdon avulla saavutettu lääkekustannusten kasvun hidastuminen on kuitenkin ministeriön mukaan vain kertaluonteinen, ja mitä ilmeisimmin jatkossa kustannusten kasvu palaa entiselle

10 %:n kasvu-uralle ja tarvitaan taas uusia säästötoimia.

Seuraavassa Kelan ylläpitämässä taulukossa esitetään tietoja lääkevaihdon toteutumisesta ja sen tuottamista säästöistä asiakkaille ja sairausvakuutuksen lääkekorvausmenoihin ajalta 1.4.2003–31.3.2004. Lääkevalmisteiden vaihtojen tuottamat säästöt on laskettu vertaamalla

lääkärin määräämän valmisteiden ja asiakkaalle toimitetun valmisteiden kustannuksia. Lääkevaihdon ja hintakilpailun aikaansaamien lääkkeiden hinnanalennusten yhteissäästöt on saatu vertaamalla vaihtokelpoisten lääkkeiden toteutuneita kustannuksia vastaaviin maaliskuun 2003 hinnoin laskettuihin kustannuksiin.

Lääkevaihto ja sen tuottamat säästöt

Lääkevaihto	huhtikuu 2003–maaliskuu 2004
Kaikki korvatut lääkkeet	
Reseptejä, milj.	27,5
Kokonaiskustannukset, milj. € ¹	1 408,9
Korvaukset, milj. €	842,5
Vaihtokelpoiset valmisteet	
Reseptejä, milj.	12,4
Kustannukset, milj. €	481,8
Korvaukset, milj. €	259,8
Reseptejä, joissa lääkevalmiste vaihdettu, %	12,6
Reseptejä, joissa ei vaihtoa, koska	
lääkäri määrännyt hintaputken rajoissa olevaa valmistetta, %	73,9
asiakas kieltänyt vaihdon, %	10,7
lääkäri kieltänyt vaihdon, %	0,4
lääkettä ei vaihdettu muusta syystä ² , %	2,5
Asiakkaita, jotka vaihtaneet ainakin yhden lääkkeen	708 553
Vaihdon tuoma säästö	
Asiakkaalle, milj. €	12,7
Sairausvakuutuksen lääkekorvausmenoihin, milj. €	16,0
Yhteensä, milj. €	28,7
Vaihdon ja hinnanalennusten tuoma säästö	
Asiakkaalle, milj. €	39,2
Sairausvakuutuksen lääkekorvausmenoihin, milj. €	49,1
Yhteensä, milj. €	88,3

¹ Apteekkien lääkemyynti, josta on maksettu sv-korvausta.

² Esimerkiksi hintaputkessa olevaa valmistetta ei yleisesti saatavilla tai toimitettu aiemmin samalla reseptillä ostettua toimitushetkellä hintaputkeen kuulumatonta valmistetta.

Lähde: Kela 2004.

Lääkevaihto on alentanut merkittävästi kaikkien lääkevaihdon piiriin tulleiden lääkkeiden hintoja. Lääkeyritysten välinen hintakilpailu on laskenut tuntuvasti yleisimmin käytettyjen lääkkeiden hintoja. Suomen Apteekkariliiton mukaan halventuneiden lääkkeiden keskimääräinen hinnannpudotus oli 9,70 €. Lääkevaihdon alkaessa vaihtokelpoisia lääkkeitä oli kaupan ml. eri vahvuudet ja pakkauskoot runsaat 1 800 ja nyt niitä on 2 105. Lääkkeitä vaihdettiin apteekissa 12,8 %:ssa resepteistä. Apteekit ovat osallistu-

neet säästötoimiin, sillä lääkkeen tukkuhinnan laskiessa myös sen vähittäishinta laskee automaattisesti. Lääkevaihdon onnistunut toteuttaminen on merkinnyt apteekkeille huomattavaa lisätyötä.

Sähköinen lääkemääräysjärjestelmä Sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä Kela ja Lääkelaitos laativat esiselvityksen sähköisestä reseptistä v. 2001. Selvityksen pohjalta on sähköisen reseptin kokeilu alkanut laajemmin v.

2004 ja jatkuu vuoden loppuun. Ministeriö antoi elokuussa 2003 kokeilua koskevan asetuksen (771/2003) ja päätti kokeiluun osallistuvat terveydenhuollon toimintayksiköt. Kokeilun valmisteluun ovat osallistuneet mm. Kela, Lääkelaitos, Suomen Apteekkariliitto ja Yliopiston apteekki.

Kelan tiedotteen 25.3.2004 mukaan kokeilu on alkanut Pohjois-Karjalan keskussairaalassa maaliskuussa 2004 ja laajenee HUS:n Meilahden ja Auran sairaaloihin. Muutamat näiden sairaaloiden lähiapteekkeista ovat varautuneet toimittamaan sähköisellä reseptillä määrätyt lääkkeet potilaille kokeilun aikana. Kesällä kokeilu käynnistyy Turussa ja Kymenlaaksossa.

Suomen Apteekkariliitto pitää tärkeänä, että sähköinen resepti saadaan nopeasti lääkäreiden, apteekkien ja korvausjärjestelmän käyttöön niin, että se kattaa tasapuolisesti kaikki toimijat. Kokeilun ohjausryhmällä ei ole ollut Apteekkariliiton mukaan riittävää vaikutusvaltaa hankkeen ohjaamisessa, ja lisäksi hanke oli puutteellisesti resursoitu ottaen huomioon hankkeen laajuus. Myöskään kokonaisvastuuta hankkeesta ei ole kohdennettu riittävän tarkasti. Apteekkariliiton mukaan sähköisestä reseptistä ei saa muodostua jonkin yksittäisen tahon hallinnoimaa ja rahastamaa järjestelmää.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kokeilua on lähdetty toteuttamaan hyvin laajan toimijajoukon yhteistyönä, ja sen toteutuksessa on jouduttu ottamaan huomioon monien tahojen osin keskenään erilaiset näkemykset. Ministeriön käsityksen mukaan nimenomaan tämä toimintamalli on kuitenkin ollut perusteltu, koska tavoitteena on ollut laajalti hyväksytty ja kaikkien osapuolten tarpeet täyttävä järjestelmä. Kun Apteekkariliitto on todennut, että sähköisestä reseptistä ei saa muodostua jonkin tahon hallinnoimaa ja rahastamaa järjestelmää, on edellä kuvattu laaja yhteistyö ministeriön mukaan nimenomaisesti tarpeen tällaisen rahastusjärjestelmän välttämiseksi.

Kokeilun jälkeen on ministeriön mukaan tarkoitus muokata mallia ja luoda kaikille edellytykset täyttävälle tahoille mahdollisuus laatia ja toimittaa sähköisiä reseptejä. Onnistuessaan sähköinen resepti helpottaa sekä lääkärin että apteekin työtä huomattavasti, samoin lääkitysvirheet ja väärennökset vähenevät. Lisäksi voidaan saada rationalisointihyötyjä niin lääkkeiden määräämisessä kuin niiden toimittamisessa sekä myös sairausvakuutuskorvausten haussa. Tätä

kautta säästöt voivat tulla huomattavaksi. Sähköinen resepti tulee vallitsevaksi reseptin laadintatavaksi, mutta se voi ministeriön mukaan viedä vielä runsaasti aikaa.

Koneellinen annosjakelu

Koneellisessa lääkkeiden annosjakelussa apteekki toimittaa potilaan lääkkeet annostelukerta-kohtaisiin pusseihin pakattuna 1–2 viikon erissä. Palveluun liittyy potilaan kokonaislääkityksen kartoitus, päällekkäisyyksien ja yhteensopimattomuuksien karsiminen sekä ajan tasalla pidettävä lääkityskortti. Toimintamalli vähentää työtä ja jakeluvirheitä Suomen Apteekkariliiton mukaan tapauksissa, joissa vaihtoehtoinen menettelytapa on manuaalinen lääkejakelu. Palvelu on tarkoitettu erityisesti henkilöille, joilla on käytössään useampia lääkkeitä tai joiden on itse vaikea huolehtia lääkkeidensä oikeasta annostelusta. Menetelmä soveltuu mm. kotisairaanhoidon sekä palvelukotien ja laitosten tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan v. 2002 potilaskohtaista annosjakelua tarjosi asiakkailleen 117 apteekkia ja 49 apteekkia suunnitteli sen aloittamista. Kuitenkin annosjakelun piirissä on vielä vähän asiakkaita. Toimituskustannukset hidastavat annosjakelun leviämistä. Koneellinen annosjakelu helpottaa erityisesti monia lääkkeitä saavien vanhusten lääkkeen ottoa, lisää lääkitysturvallisuutta ja voi tuoda ministeriön mukaan jonkin verran säästöjä mm. vähentyneen lääkähävikin muodossa.

Kelan tekemän tutkimuksen (Koneellisen annosjakelun vaikutukset lääkekustannuksiin, 29/2003) mukaan koneellinen annosjakelu vähensi 120 testipotilaan joukossa lääkekustannuksia n. 6 %. Suurimmat kustannushyödyt tulivat henkilöille, joilla oli käytössään vähintään 5 lääkevalmistetta. Saadut säästöt jakautuivat suunnilleen tasan potilaiden ja sairausvakuutuksen kesken. Julkisessa laitoshoidossa olevan potilaan saamat säästövaikutukset kohdistuvat kokonaisuudessaan kunnalle.

Apteekkariliiton mukaan apteekit maksavat palvelusta tuottavalle sopimusvalmistusapteekille potilasta kohden 4,68 € viikossa (sisältää alv:a 8 %) ja apteekit hinnoittelevat palvelun asiakkailleen itsenäisesti. Hinta on asettunut 5–6 €:ksi potilasta kohden viikossa. Annosjaellut lääkkeet korvataan sairausvakuutuslain mukaisesti. Menettely on sosiaali- ja terveysministeriön ostokertapäätöksen suhteen ongelmallinen, mutta sen toteuttamiselle on Apteekkariliiton

mukaan toistaiseksi poikkeusmenettelynä saatu Kelan ja ministeriön lupa.

Annosjakelupalvelusta perittävä maksu on usein noussut kynnyskysymykseksi siitä kiinnostuneille tahoille, erityisesti yksityishenkilöille, koska annosjakelupalkkio ei ole nykyisin vielä korvattava Suomessa. Apteekin annosjakelusta perimä palkkio kuuluu sairausvakuutusjärjestelmän kautta korvattaviin etuuksiin Norjassa ja Tanskassa (Kelan tutkimus 29/2003), jos se on lääkärin määräämä ja potilaalla on käytössään korvausjärjestelmän piiriin kuuluvia lääkkeitä. Ruotsissa palvelu on potilaalle maksuton, ja valtio korvaa siitä aiheutuneet kulut Apoteket Ab:lle. Suomen Apteekariliitto on esittämässä, että sosiaali- ja terveysministeriö osoittaisi palvelumaksun korvaukseen määrärahan.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan annosjakelun palvelumaksun korvaus olisi hyvin poikkeuksellista, ja erillisellä rahoituksella saavutettava hyöty nykytiedon mukaan epävarma. Annosjakelupalvelu on hyvä monia lääkkeitä käyttäville. Palvelun tulisi kuitenkin olla myös sellainen, että se tuo aiheuttamiaan kustannuksia suuremman hyödyn käyttäjille. Ministeriön mukaan näistä hyödyistä ei ole vielä riittävästi selvitystä, minkä vuoksi annosjakelua käyttävät yksittäiset henkilöt tai kunnat eivät ole juurikaan valmiita maksamaan tästä palvelusta. Annosjakelun saaminen laajempaan käyttöön edellyttää vielä sen aiheuttamien lisäkustannusten saamista alemmiksi sekä hoidolle saatavien hyötyjen tarkempaa selvittämistä. Tämän jälkeen voidaan ministeriön mukaan arvioida sitä, olisiko annosjakelu mahdollista ottaa esim. sairausvakuutuksesta korvattavaksi ja mitkä olisivat tällöin korvauksen edellytykset.

Lääkehoidon kehittämiskeskus

Vuonna 2003 perustetun Lääkehoidon kehittämiskeskuksen toimintatapoja rationaalisen lääkkeiden käytön edistäjänä ollaan ministeriön mukaan muovaamassa. Kehittämiskeskus perustettiin toiminnallisesti itsenäiseksi, ministeriön tulosohjaamaksi yksiköksi, jolle Lääkelaitos tuottaa hallinto- ja tukipalveluja palvelusopimuksen mukaisesti. Lääkekustannusten kasvuun vaikuttaa merkittävästä myös lääkäreiden lääkkeenmääräämiskäytäntö. Keskukseen tehtävänä on ministeriön mukaan arvioida, tiivistää ja välittää kliinistä lääkehoitoa koskevaa tietoa sekä edistää rationaalista lääkehoitoa asiantuntijavun, tutkimuksen, koulutuksen ja tietoteknisen

tuen avulla. Kehittämiskeskus harjoittaa toimialaansa kuuluvaa kotimaista ja kansainvälistä yhteistyötä.

Rationaalista lääkehoitoa edistetään erityisesti juurruttamalla olemassa olevaa tietoa näyttöön perustuvasta lääkehoidosta alueellisella ja paikallisella tasolla. Rationaalinen hoito on tarkoituksenmukaista, tehokasta, turvallista ja taloudellista. Kyse ei ole ministeriön mielestä pelkästään säästökeinosta vaan rationaalinen hoito voi myös lisätä lääkekustannuksia. Näissä tapauksissa hoidolle tulee kuitenkin saada vastaava terveydellinen vastine.

Lääkepalvelujen kattavuus ja kustannustekijät Apteekkiverkosto, avohoidon lääkemyynti ja apteekkioikeudet

Apteekit vastaavat avohoidon lääkkeiden vähittäismyynnistä väestölle, kun taas laitoshoidossa lääkkeet kuuluvat osana hoitoon. Lisäksi kunnallisessa terveydenhuollossa avohoidon toimipisteissä (sairaaloiden poliklinikat ja terveyskeskukset) tapahtuvaan hoitoon sisältyvät lääkkeet kuuluvat hoitoon, eikä potilaan tarvitse hankkia niitä erikseen. Apteekkien nimenomainen tehtävä on vastata avohoidossa käytettävien lääkkeiden myynnistä ja antaa tähän liittyvää ohjausta ja neuvontaa lääkkeitä ostaville henkilöille läkelain 57 §:ään perustuen.

Vuonna 2000 Suomessa toimitettiin yhteensä 36,7 miljoonaa reseptiä. Näistä yksityisten apteekkien osuus oli 33,2 miljoonaa eli 90,5 %. Yliopistoapteekkien osuus puolestaan oli 3,5 miljoonaa eli 9,5 %. Apteekkien bruttomyynti jakautui siten, että yksityisillä apteekeilla lääkkeiden osuus myynnistä oli 95 % ja muiden tuotteiden osuus 5 %, kun taas Helsingin yliopiston apteekilla muiden tuotteiden kuin lääkkeiden osuus myynnistä oli 9 %. Helsingin yliopiston osuus koko apteekkitoiminnan liikevaihdosta oli 10 %. Helsingin yliopiston apteekin liikevaihto on kasvanut viime vuosina nopeammin kuin yksityisten apteekkien yhteenlaskettu liikevaihto. Apteeekeissa työskenteli v. 2000 n. 7 200 henkeä, joista 63 % oli proviisori- tai farmaseuttikoulutuksen saaneita. Yliopistoapteekit työllistivät n. 10 % kaikista apteekeissa työskentelevistä.

Lääketaksan tarkoituksena on lääkkeiden samanhintaisuuden toteuttaminen kaikissa apteekeissa. Lääkkeen vähimmäismyyntihintana on läkelain 58 §:n mukaan käytettävä valtioneuvoston asetuksella säädettävän lääketaksan

mukaista hintaa. Hinnoittelussa on huomioitu valtakunnallisesti käytössä oleva tukkuhinta, apteekkien kate ja arvonlisävero. Apteekit ovat sidottuja lääketaksan mukaan määräytyvään hintaan, eivätkä ne voi myöntää asiakkaalle muita kuin lääketaksassa erikseen säädettyjä alennuksia. Tällaisia alennuksia ovat rintamaveteraaneille myönnettävät pakolliset alennukset, laitosmyyntiä koskevat alennukset ja ns. kanta-asiakasalennukset, joiden suuruutta ei ole määriteltä. Apteekit saavat kuitenkin alennuksia lääketehtästä ostovolyyminsa perusteella. Tässä suhteessa erityisesti Helsingin yliopiston apteekki on ollut yksityisiä apteekkeja edullisemmassa asemassa, koska yksin sen markkinaosuus Suomen avoterveydenhuollon lääkemyynistä on n. 12 %.

Yksityiset apteekit ovat Suomessa henkilöityksiä. Apteekkiliikettä saa harjoittaa lääkelaikin 40 §:n mukaan vain Lääkelaitoksen luvalla. Lain 43 §:n mukaan apteekkilupa voidaan myöntää Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselle, joka on laillistettu proviisori ja jota ei ole asetettu konkurssiin tai julistettu holhottavaksi. Apteekkilupa myönnetään useammasta hakijasta sille, jolla voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset apteekkiliikkeen harjoittamiseen. Edellytysten arvioinnin perusteena on hakijan aikaisemmallalla toiminnalla apteekissa taikka apteekissa ja muussa lääkehuollon tehtävissä osoittama taito ja kyky.

Apteekkilupa on lain 44 §:n mukaan henkilökohtainen. Apteekkiliikettä ei saa vuokrata tai luovuttaa toiselle. Jos apteekkari saa uuden apteekkiluvan, lakkaa samalla hänelle aikaisemmin myönnetty apteekkilupa. Apteekkari saa harjoittaa apteekkiliikettä siihen saakka kunnes hän täyttää 67 vuotta (45 §). Lain 52 §:n nojalla apteekkari saa pitää lääkelaitoksen luvalla sivuapteekkia alueella, jolla ei alueen väestömäärän vähyyden vuoksi voida katsoa olevan riittäviä toimintaedellytyksiä itsenäiselle apteekille. Yhdellä apteekkarilla voi olla enintään kolme sivuapteekkia. Lain 41 §:n mukaan uuden apteekin perustamisesta kuntaan päättää lääkelaitos lääkkeiden saatavuuden sitä edellyttäessä. Lääkelaitos päättää myös apteekin lakkauttamisesta. Lisäksi Helsingin yliopistolla ja Kuopion yliopistolla on lääkelain 42 §:n perusteella oikeus pitää apteekkia.

Mainittujen säännösten mukaan apteekkien lukumäärä on riippuvainen ns. tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Apteekki voidaan perustaa

Lääkelaitoksen luvalla, jos siihen on tarvetta. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan tavoitteena on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan turvata maantieteellisesti mahdollisimman kattava ja samalla laadukkaasti toimiva apteekkiverkko. Rajoittamalla tiheään asuttujen alueiden apteekkien määrää voidaan vaikuttaa siihen, että myös pienemmille paikkakunnille on mahdollista saada apteekin ylläpidosta kiinnostuneita proviisoreita.

Suomen Apteekkariliiton mukaan sellaisiin kuntiin, joissa on toimiva terveydenhuolto, on pystytty perustamaan apteekkitoimipiste (apteekki tai sivuapteekki), jos tarvittavat edellytykset ovat olleet olemassa. Apteekkeja ja sivuapteekkeja on yli 400 kunnassa, ilman apteekkia tai sivuapteekkia on vajaat 40 kuntaa.

Pääosa apteekteista on yksityisiä, proviisorin ylläpitämiä apteekkeja. Tällaisia apteekkeja oli vuoden 2003 lopussa 599. Lisäksi yksityisillä apteekkeilla oli yhteensä 185 sivuapteekkia. Yksityisiä apteekkitoimipisteitä oli siten yhteensä 784. Lisäksi Helsingin yliopistolla on apteekki ja sillä 16 sivuapteekkia. Kuopion yliopistolla on myös apteekki. Apteekkitoimipisteiden määrä oli siten yhteensä 802.

Lääkkeiden hyvään saatavuuteen vaikuttaa myös toimiva tukkujakelu. Lääkepolitiikka 2010 -julkaisun mukaan lääketukkukauppojen tulee toimia siten, että kunkin tukkukaupan edustamat lääkkeet toimitetaan yhtäläisin perustein kaikkiin apteekkeihin, terveydenhuollon toimintayksiköihin ja eläinlääkärin tarpeisiin. Väestön yhdenvertaisen aseman turvaamiseksi voidaan tarvittaessa ryhtyä myös lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Yliopistoapteekkien erityisasema

Helsingin yliopiston apteekin nykyinen asema on peräisin apteekkiprivilegiosta, joka myönnettiin Turun akatemialle v. 1755. Erioikeuden myöntäminen perustui siihen, että akatemian apteekissa annettiin opiskelijoille ohjausta. Tämän vuoksi akatemialla oli tarve ylläpitää omaa apteekkia. Akatemian siirryttyä Turun palon jälkeen Helsinkiin v. 1827, siirtyi oikeus apteekin pitämiseen Helsingin yliopistolle. Tällöin otettiin käyttöön myös nimi Yliopiston apteekki. Aiemmin yliopisto antoi apteekin hoidon vuokralle parhaan tarjouksen tehneelle proviisorille, ja vasta v. 1950 yliopisto otti apteekin välittömään hallintaansa. Kuopion yliopisto sai oikeuden apteekin pitämiseen v. 1999. Helsingin

ja Kuopion yliopiston apteekkien tehtävänä on 1.4.1999 voimaan tulleen lääkelain 42 §:n muutoksen mukaisesti farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttaminen.

Helsingin yliopiston apteekin uudet markkinoinnilliset toimintatavat ja voimakas liikevaihdon kasvu 1980- ja 1990-lukujen vaihteesta lähtien ovat johtaneet keskusteluihin siitä, ovatko yliopistoapteekit lainsäädännöllisen erityis asemansa vuoksi tasavertaisessa tilanteessa suhteessa yksityisiin apteekkeihin ja jos eivät ole, mikä on tämän vaikutus tosiasialisiin toimintamahdollisuuksiin. Muun muassa tämän seurauksena muutettiin apteekkimaksusäännöksiä vuoden 1997 alusta lukien. Toteutetuista uudistuksista huolimatta on edelleen esitetty näkökantoja, joiden mukaan erityisesti apteekkimaksun ja verojen ohjautuminen suoraan omistajalle eli yliopistolle sekä toisaalta sivuapteekki-järjestelmää koskevat lääkelain säädökset johtaisivat vieläkin kilpailullisesti ja toiminnallisesti eriarvoiseen tilanteeseen verrattaessa yliopistoapteekkien asemaa yksityisiin apteekkeihin.

Yliopiston apteekin sivuapteekkien määrää ei alun perin ollut rajoitettu, mutta vuoden 1999 lainmuutoksen jälkeen Helsingin yliopisto voi pitää enintään 16 sivuapteekkia. Samalla poistettiin lakitekstistä farmasian tai farmaseutin tutkintoihin liittyvän harjoittelun tai lääkehuollon tarve perusteluna sivuapteekkioikeudelle. Kuopion yliopiston apteekilla ei ole oikeutta pitää sivuapteekkeja.

Helsingin yliopiston apteekin sivuapteekkeja kohdellaan lainsäädännössä muista apteekkeista poiketen myös sivuapteekkien pysyvyyden osalta. Lääkelain 54 §:n nojalla Lääkelaitos voi muuttaa yksityisen apteekkarin pitämän sivuapteekin apteekiksi, jos sivuapteekin liikevaihto on niin suuri, että se vastaa vähintään puolta maan yksityisten apteekkien liikevaihdon keskiarvosta. Tällöin apteekkari joutuu luopumaan omistamastaan sivuapteekista. Kyseinen rajoitus ei koske Helsingin yliopiston apteekkia. Helsingin yliopiston sivuapteekit kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön mukaan toiminnaltaan ja liikevaihdoltaan maamme suurimpiin apteekkeihin toisin kuin yksityisten apteekkien sivuapteekit.

Vuoden 1992 alusta voimaan tuli laki Helsingin yliopistosta (854/1991). Tämän lain käsitelyn yhteydessä eduskunta edellytti selvitettäväksi mahdollisuudet luopua mm. Helsingin yliopiston apteekkioikeuksista siten, että samalla

taataan yliopistolle näistä apteekkioikeuksista saatavien tulojen korvaaminen ja että yliopisto voi edelleenkin saada vastaavat määrärahat maan sivistyselämän kannalta tärkeisiin kohteisiin. Lausuman perusteella ei ole toteutettu lainsäädännöllisiä muutoksia.

Eduskunta edellytti myös hallituksen esitykseen (HE 276/1998 vp) antamassaan vastauksessa, että hallitus selvittää vuoden 2000 loppuun mennessä yliopistoapteekkien asemaa ja oikeuksia suhteessa muihin apteekkeihin erityisesti sitä silmällä pitäen, että apteekkien toimintaa ja taloutta koskevat säännökset takaavat niiden yhdenvertaisen kohtelun ja kilpailuase- man samanlaisuuden. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiasta selvityksen eduskunnalle v. 2001.

Nykyisin Helsingin yliopiston toimintaan sovelletaan yliopistolakia (645/1997), joka korvasi yliopistoista ja muista korkeakouluista annetut 20 erillislakia. Yliopistolaille vahvistettiin yliopistojen ja korkeakoulujen asemaa siten, että ne voivat nyt aiempaa laajemmin itse päättää hallintonsa rakenteesta. Helsingin yliopiston oikeuksia ja omaisuutta koskeva säännös otettiin yliopistolakiin samassa muodossa, kuin se oli laissa Helsingin yliopistosta. Yliopistojen itsehallinnon oikeudellinen perusta puolestaan on Suomen perustuslain (731/1999) 123 §:ssä, jonka mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain esitoissa ei puututtu yliopiston taloudellisen itsemääräämisoikeuden sisällölliseen määrittelyyn, joten keskeisen sisältönsä kyseinen perustuslain pykälä saa kumotun hallitusmuodon tulkintakäytännöstä sekä yliopisto-laista. Sinänsä voidaan sosiaali- ja terveysministeriön mukaan asettaa kyseenalaiseksi, voidaan- ko yliopistolle itsenäisenä oikeushenkilönä kuulua omaisuudelle ja sen käyttämiselle johtaa perustuslain turvaa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä.

Koska Helsingin yliopiston itsehallintoa ja erioikeuksia koskeva sääntely on keskeisiltä osiltaan säilynyt samanmuotoisena, voidaan ministeriön mielestä kysymykseen erioikeuksien perustuslainsuojasta edelleenkin hakea johtoa hallitusmuodon tulkinnasta. Sen mukaan erioikeudet sinänsä eivät nauttisi perustuslain suojaa. Yliopiston itsehallinnosta on ministeriön mukaan katsottava kuitenkin johtuvan, että yliopiston tulojen olennainen vähentäminen merkitsisi itsehallinnon loukkaamista. Näin ollen Helsin-

gin yliopiston apteekin verovapauden poistaminen tai apteekkimaksun kohdentaminen valtiolle ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vaatisi perustuslain säätämisyjärjestystä, mutta yliopiston tulojen olennainen vähentäminen itsehallinnon loukkauksena tulisi ottaa huomioon, mikäli sääntelyä muutetaan.

Helsingin yliopiston toiminnan rahoitukselle apteekkioikeudesta saatava tuotto on muodostunut tärkeäksi, sillä se kattaa lähes 10 % yliopiston muista kuin palkkamennoista. Helsingin yliopiston apteekin toiminnasta saadut varat on käytetty menoihin, jotka muille yliopistoille rahoitetaan pääasiassa valtion budjetin kautta. Jos apteekin asemaan tehtäisiin muutoksia, jotka pienentäisivät apteekista saatavaa tuottoa, olisi ratkaistava, kuinka tulojen vaje voitaisiin yliopiston budjetissa tasapainottaa.

Yksityisten apteekkien on maksettava liikevaihdon perusteella apteekkimaksua, jonka suuruus kasvaa liikevaihdon noustessa. Apteekkimaksu on ylimmillään 11 % liikevaihdesta. Apteekkimaksu suoritetaan valtiolle. Yliopistoapteekit maksavat samoin apteekkimaksun, mutta maksu suoritetaan apteekin omistajalle eli yliopistolle. Kyseessä on siis voitonluonteinen erä. Apteekariliiton mukaan apteekkimaksun merkitys on siis melko suuri verrattuna muihin yliopistolle tilitettäviin eriin. Tehdyissä selvityksissä on myös todettu, että Yliopiston apteekin kannatta pyrkiä mahdollisimman suureen liikevaihtoon eli lääkkeiden myyntiin, mahdollisesti jopa kannattavuutensa kustannuksella. Tämä on Apteekariliiton mukaan näkynyt massiivisena mainontana ja markkinaosuuden kasvattamisena vero- ja maksuvapauden turvin. Lääkelain 91 §:n mukaan lääkkeiden markkinointi ei kuitenkaan saa houkutella väestöä lääkkeen tarpeettomaan käyttöön.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lainsäädäntö turvaa erityisesti Helsingin yliopiston apteekille ja osittain myös Kuopion yliopiston apteekille paremmat kilpailuedellytykset kuin yksityisille apteekkeille.

Suomen Apteekariliitto teki v. 1998 kilpailuosuhteita vääristävistä vero- ja maksuvapauksista kantelun Euroopan komissiolle. Kante-lua täydennettiin v. 1999 ja 2004. Komissio onkin pyytänyt maaliskuussa 2004 Suomen hallituksen selvitystä asiassa, ja hallitus antoi selvityksensä toukokuussa 2004.

Apteekkimaksu ja sen vaikutus lääkekustannuksiin

Apteekkimaksu on apteekkien liikevaihtonsa perusteella valtiolle suorittama veronluonteinen maksu, joka perustuu apteekkimaksusta annettuun lakiin (148/1946). Apteekkimaksun suuruus määräytyy lain 2 §:n 1 momentissa olevan taulukon mukaisesti siten, että apteekkimaksun osuus liikevaihdesta nousee liikevaihdon kasvaessa. Pienimmät apteekit eivät maksa lainkaan apteekkimaksua ja suurimmilla apteekkeilla maksu on lähes 11 % liikevaihdesta. Voimassa olevan asteikon perusteella apteekkimaksua ei tarvitse suorittaa silloin, kun vuotuinen liikevaihto on alle 582 205 €. Korkeimmillaan apteekkimaksu on apteekin liikevaihdon ylittäessä 4 171 717 €, jolloin apteekkimaksu on 352 170 €, johon summaan lisätään 11 % mainitun rajan ylittävstä liikevaihdesta.

Apteekkimaksun osuus apteekkien kokonaisliikevaihdesta on ollut keskimäärin n. 7 %. Vuonna 2002 oli kuusi apteekkia, joiden liikevaihto jäi niin pieneksi, että ne eivät sen perusteella maksaneet apteekkimaksua. Vuonna 2002 apteekkimaksun perusteena oleva liikevaihto oli 1 463,5 milj. € ja tämän perusteella vahvistettu apteekkimaksu 108,7 milj. €. Apteekkimaksun osuus oli näin ollen n. 7,4 % apteekkimaksun perusteena olleesta liikevaihdesta. Apteekkien kokonaisliikevaihto oli 1 539,2 milj. € ja apteekkimaksun osuus tästä oli n. 7,1 %. Vuonna 2000 Helsingin yliopiston apteekin apteekkimaksu oli 16 milj. €. Sosiaali- ja terveysministeriön eduskunnalle v. 2001 antaman selvityksen mukaan osa Yliopiston apteekin voitosta on kuitenkin säännöllisesti siirretty apteekin peruspääomaan. 1990-luvun lopussa peruspääomaa kasvatettiin n. 10 milj. €:lla. Sosiaali- ja terveysministeriön Helsingin yliopistolta saadun tiedon mukaan tämä johtui apteekin toimistotalon rakentamisesta. Normaalisti apteekilla on jätetty summa, joka on vastannut kasvanutta nettokäyttöpääoman tarvetta.

Apteekkimaksuun liittyy kiinteästi apteekkien myyntikatteiden määräävä lääketaksa. Lääketaksan mukainen apteekin kate on aleneva. Halvimmissa lääkkeissä apteekin kate on yli 50 % ja kalleimmissa n. 12 %. Lääketaksa on määritelty sellaiselle tasolle, että myös pienimpien apteekkien vuosimyynä on riittävä apteekkien toiminnan ylläpitämiseen. Tämä on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan osaltaan turvannut tiheän apteekkiverkon ja lääkejake-lun kattavuuden.

Apteekkimaksu ja siihen liittyvä lääketaksa merkitsevät yhdessä sitä, että lääkkeiden hinnat ovat keskimäärin n. 7 % korkeammat kuin ne olisivat, jos apteekkimaksu poistettaisiin ja lääketaksan määrittämää apteekin katetta alennettaisiin vastaavasti.

Sosiaali- ja terveysministeriön Lääkekustannustyöryhmä esitti v. 1997 periaatepäätöstä apteekkimaksun poistamisesta ja vastaavasta lääketaksan alentamisesta. Työryhmän ehdotuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö pyysi Lääkelaitosta tekemään selvityksen apteekkimaksun poistamisen edellytyksistä. Vuonna 1998 valmistuneen selvityksen mukaan n. 20, lähinnä Etelä- ja Länsi-Suomessa sijaitsevaa apteekkia tulisi maksun poiston jälkeen taloudellisesti kannattamattomiksi ja n. 30 apteekin taloudellinen tulos olisi kannattavuuden rajoilla. Lääkelaitos piti sivuapteekkijärjestelmän laajentamista tärkeimpänä keinona turvata kattava lääkejakelu apteekkimaksun poistamisen jälkeen. Laitos ehdotti myös toimia apteekkien kustannusrakenteen muuttamiseksi ja alentamiseksi sekä toiminnan tehostamiseksi. Selvitys ei kuitenkaan johtanut apteekkimaksun poistamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemissa Lääkepolitiikka 2010 -asiakirjassa on myös lähdetty siitä, että apteekkimaksu aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia ja se olisi perusteltua poistaa. Samalla lääketaksaa tulisi muuttaa vielä nykyistä enemmän alenevaksi erityisesti kaikkein kalleimmissa lääkkeissä. Tällöin lääkkeiden hinnat alenisivat n. 7 %. Lääkejakelun kattavuus tulisi samalla turvata sivuapteekkijärjestelmää ja ns. lääkekaappeja kehittämällä. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Lääkelaitosta tekemään asiaan liittyvän selvityksen, jonka määräaika on 30.11.2004.

Lääketaksaa olisi Apteekkariliiton mielestä tarkasteltava kokonaisuutena. Voimassa olevan asteikon aikana apteekkien osuus lääkkeitä eurosta on jatkuvasti pienentynyt, ja se on nyt 24 %. Lääketaksan alenevuutta lisättiin tuntuvasti v. 1998 toimeenpannulla uudistuksella. Nykyinen lääketaksa on leikannut apteekkien myyntikatetta 0,5–1 prosenttiyksikön vuosivauhdilla juuri rakenteensa vuoksi. Lääkkeiden kallistuessa apteekin myyntikateprosentti supistuu erittäin voimakkaasti. Erityisen kalliiden lääkkeiden myyntikate kattaa pääosin vain apteekkimaksun. Kehitys on Suomen Apteekkariliiton mukaan johtanut siihen, että lääketehtaiden osuus lääkkeitä eurosta on kasvanut vuosi vuodelta.

Apteekkimaksun poistamisen vaikutus lääkkeiden hintoihin on Apteekkariliiton mukaan vain laskennallisesti n. 7 %. Lääkeyritykset voivat kuitenkin hinnoitella itsehoitolääkkeet ja ei-korvattavat reseptilääkkeet vapaasti. Apteekkariliiton mielestä on oletettavissa, että itsehoitolääkkeiden osalta apteekkimaksun poistaminen olisi vain tulonsiirto lääketeollisuudelle. Potilaille koituvaa säästöä koskisi korvattavien lääkkeiden osalta 75- ja 50-prosenttisesti korvattavia lääkkeitä, mutta ei kokonaan korvattavia lääkkeitä. Potilaiden säästö olisi liiton laskelmien mukaan vain 2,4 % ja Kansaneläkelaitoksen lääkekorvausmenojen säästö olisi 4,2 %.

Lääketeollisuus ry on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa puolestaan todennut, että lääketeollisuus on johdonmukaisesti kannattanut veronluonteisen apteekkimaksun poistamista lääkekustannusten alentamiskeinona. Lausunnon mukaan apteekkimaksulla on Suomessa merkittävä vähittäismyyntihintoja nostava vaikutus. Lääketeollisuuden teettämän hintavertailun mukaan Suomen lääkevalmisteiden tukkuhinnat ovat 15 EU-maan alimman kolmanneksen joukossa, kun taas lääkkeiden vähittäismyyntihinnat ovat kalleimman kolmanneksen joukossa.

Apteekkimaksun poistamisen kokonaistaloudelliset vaikutukset olisivat Suomen Apteekkariliiton mukaan selvästi kustannuksia lisäävät. Vuonna 2002 lääkekorvausten perusteena olleet lääkekustannukset olivat 1 348,9 milj. €. Apteekkimaksukertymä valtiolle oli 108,7 milj. €. Kansaneläkelaitoksen maksama osuus apteekkimaksusta oli 56,7 milj. €. Jos apteekkimaksu poistettaisiin, aiheutuisi siitä valtiolle 52,0 milj. €:n menetys vuoden 2002 toteutuneiden lukujen perusteella. Mikäli valtio lisäksi joutuisi korvaamaan Helsingin ja Kuopion yliopistoille apteekkimaksun menetystä vastaavan määrän, valtion kustannukset lisääntyisivät vielä arviolta 20 milj. €:lla. Arvonlisäveromenetys olisi lisäksi n. 10 milj. €. Apteekkimaksun poistamisesta aiheutuisi siis yhteensä lähes 80 milj. €:n rahoitusvaje. Tällaista esitystä on Apteekkariliiton mielestä vaikea pitää säästötavoitteisena.

Apteekkariliiton arvion mukaan 50–100 apteekkitoimipistettä joutuisi vähitellen lopettamaan toimintansa. Nämä sijaitsevat kaikkialla Suomessa. Koska Etelä- ja Länsi-Suomessa on runsaasti pieniä kuntia, on siellä eniten myös pieniä apteekkeja.

Apteekkariliitto esittää vaihtoehtona apteekkimaksun kanavoimista Kelan lääkekorvauksiin. Näin lääkkeiden hintoihin sisältyvä apteekkimaksu hyödyttäisi Kelaa ja lääkkeiden käyttäjiä. Mikäli myös yliopistojen apteekit maksaisivat apteekkimaksunsa Kelalle, tarvitsisi se nykytasolla n. 130 milj. € vähemmän valtion takuusuorituksia vuodessa. Toinen vaihtoehto on ryhtyä toimenpiteisiin korvattavien reseptilääkkeiden arvonlisäveron (8 %) poistamiseksi, mikä laskisi lääkkeiden hintoja jopa enemmän kuin apteekkimaksun poistaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan todennut, että apteekkimaksua perittiin v. 2003 n. 130 milj. €. Tästä summasta yksityisten apteekkien osuus oli n. 110 milj. € ja yliopistoapteekkien osuus n. 20 milj. €. Jos apteekkimaksu poistettaisiin, mahdollistaisi tämän sosiaali- ja terveysministeriön mielestä olennaisen kustannustekijän poistaminen lääkkeiden hintojen merkittävän alentamisen. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan Apteekkariliiton esittämä arvonlisäveron poistaminen lääkkeitä ei voi olla vaihtoehto apteekkitoimintaan kohdistuvan erityisveron poistamiselle.

Lääkehuollon valvonta

Lääkelaitoksen tehtävänä on ylläpitää ja edistää ihmisille ja eläimille tarkoitettujen lääkkeiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden sekä verivalmisteiden käytön turvallisuutta. Lääkehuollon valvonta jakaantuu ennakkovalvontaan, jota toteutetaan eri lupamenettelyillä (mm. lääkkeen myyntilupa, lääketehdaslupa ja apteekkilupa) sekä toiminnan jälkivalvontaan, jota toteutetaan mm. tarkastuksin. Valvontaa koskeva säännöstö perustuu pitkälle EU:n säännöksiin, joista keskeisiä ovat neuvoston asetus 2309/93 (keskitetty myyntilupajärjestelmä ja Euroopan lääkearviointivirasto) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 726/2004/EY ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön lupa- ja valvontamenettelyistä ja Euroopan lääkeviraston perustamisesta.

Lääkehuollon kansallinen valvonta on pääosin Lääkelaitoksen vastuulla. Valvonnasta on säännökset lääkelaisissa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Lääkelaitos on yksin vastuussa lääkealan yritystoiminnan ja siihen liittyvän lääkehuoltoa koskevan toiminnan valvonnasta. Valvottavia kohteita ovat mm. lääketehaat, lääkkeiden maahantuoja, lääketukut, apteekit ja

terveydenhuollon laitosten lääkehuollosta vastaavat sairaala-apteekit ja lääkekeskukset.

Lääkevalmisteella on oltava voimassa oleva myyntilupa ennen kuin valmiste voidaan tuoda markkinoille ja sitä voidaan myydä kuluttajille. Myyntilupaa lääkevalmisteelle voidaan hakea joko tunnustamismenettelyn, keskitetyn menettelyn tai tietyin edellytyksin kansallisen menettelyn kautta.

Kansallinen menettely soveltuu, kun myyntilupaa valmisteelle haetaan ensimmäistä kertaa Euroopan unionissa. Kansallisen hakemuksen arviointiaika on 210 vuorokautta hakemuksen vastaanottamisesta. Lääkelaitoksen asiantuntijat arvioivat lääkevalmisteen laadun, turvallisuuden sekä tehon ja, jos edellä mainitut seikat ovat kunnossa, voidaan valmisteelle myöntää myyntilupa kansallisesti. Tunnustamismenettelyssä käytetään hyväksi yhden EU-jäsenvaltion tai Norjan ja Islannin lääkevalmisteelle myöntämää myyntilupaa. Jäsenvaltiota, jonka arviointilausunnon perusteella myyntilupa tunnustetaan, kutsutaan viitejäsenvaltioksi (Reference Member State, RMS) ja jäsenvaltiota, joka tunnustaa luvan, kutsutaan osallistuvaksi jäsenvaltioksi (Concerned Member State, CMS). Tunnustamismenettelyssä hakemuksen käsittelyaika on 90 vuorokautta. Hakija voi valita jäsenvaltion, jota haluaa käyttää viitejäsenvaltiona, ja sen, mihin jäsenvaltioihin myyntilupaa halutaan hakea. Tunnustamismenettelyssä osallistuva jäsenvaltio tunnustaa viitejäsenvaltion myyntiluvan, ellei se katso, että valmiste saattaa aiheuttaa kansanterveydellistä uhkaa.

Keskitetyn menettelyn kautta haetaan myyntilupaa koko EU:n alueelle uusille bioteknologisille lääkkeille sekä innovatiivisille lääkevalmisteille. Myyntilupahakemukset jätetään Euroopan lääkearviointivirastoon. Ihmisille tarkoitettun lääkkeen hakemus arvioidaan lääkevalmistekomiteassa (Committee for Proprietary Medicinal Products, CPMP) ja eläinlääkkeen hakemus eläinlääkekomiteassa (Committee for Veterinary Medical Products, CVMP). Kukin jäsenvaltio on nimennyt kaksi asiantuntijaa kumpaankin komiteaan. Myyntiluvan saaminen lääkevalmisteelle edellyttää laatu-, turvallisuus- ja tehotutkimuksia, jotka viranomaisen arvioi ennen luvan myöntämistä.

Myyntiluvan myöntämisen jälkeen lääkevalmisteen käyttöä seurataan tiiviisti ja mahdolliset laajemmassa käytössä ilmenevät uudet ominai-

suudet tai haittavaikutukset kirjataan valmisteyhteenvedoon ja pakkausselosteeseen.

Lääkelaitokseen saapuneiden hakemusten määrät ovat lisääntyneet viime vuosina voimakkaasti ja kolminkertaistuneet v. 2000–03 (v. 2003 954 hakemusta). Uudet myyntilupahakemukset ovat pääosin keskittyneet kansanterveyden kannalta merkittävien sairauksien, kuten sydän- ja verisuonitautien, mielenterveyden sekä syöpä- ja infektioautien, hoitoon tarkoitettuihin lääkevalmisteisiin. Vuonna 2003 kansalliseen arviointiin perustuvia myyntilupapäätöksiä tehtiin 448 (neljä kertaa enemmän kuin v. 2001–02) ja tunnustamismenettelyyn perustuvia kansallisia myyntilupapäätöksiä tehtiin 254 (v. 1999 15 tunnustamismenettelyprosessia). Vuonna 2003 Suomea oli käytetty viitejäsenvaltiona viidenneksi eniten EU:n jäsenvaltioista. Lääkkeiden laadun, tehon ja turvallisuuden osoittamiseksi tarvittavista selvityksistä ja tutkimuksista annettiin kansallista tieteellistä neuvontaa 14 lääkealan kotimaiselle ja ulkomaiselle yritykselle.

Lääkelaitoksen mukaan yhteistyön lisääntyminen tarkastustoiminnan ja myyntilupamenettelyiden välillä näkyy lisääntyvänä lääkevalmistajien Good Manufacturing Practice (GMP)-kelpoisuuden selvittämistyönä. Vuoden 2003 lopussa Lääkelaitoksen GMP-tarkastustoiminnan piirissä oli seitsemän ulkomaista lääketehdasta. Lisäksi Lääkelaitos tarkasti mm. kuusi kliinistä lääketutkimusta. Lääkelaitos tutkii Suomessa kaupan olevia, myyntiluvan saaneita tai apteekkeissa valmistettuja lääkevalmisteita (ml. rohdosvalmisteet ja näissä käytetyt raaka-aineet). Vuonna 2003 yhdeksässä (tutkittiin 335) oli laatuvaatimuksiin liittyviä puutteita.

Lääkelaitoksen tehtävänä on myös edistää markkinoilla olevien lääkkeiden turvallisuutta ja valvoa markkinoinnin asianmukaisuutta. Kotimaasta saatujen haittailmoitusten määrä kasvoi v. 2003 edellisvuodesta yli sadalla. Lääkelaitos pyrkii edistämään myös terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden turvallista käyttöä.

Lääkehuollon valvonnan kannalta merkitystä on myös terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain perusteella tapahtuvalla valvonnalla, josta vastaavat Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitukset. Ammatinharjoittajien valvonnassa on keskeiseen asemaan noussut lääkärin lääkkeenmääräämiskäytäntö ja siinä mahdollisesti todetut virheelliset menettelyt. Valvontaviranomaisena toimii myös maa- ja metsätalousministeriö, jonka vastuulle kuuluu eläinlääkärin ja siten myös heidän lääkkeenmääräämiskäytäntönsä valvonta.

Lääkehuollon valvonta ei sosiaali- ja terveysministeriön mielestä kaipaakaan merkittäviä muutoksia tai kehittämistä, joskin lääkkeiden markkinoinnin valvontaan tarvitaan lisäpanostusta. Vuoden 2004 aikana EU:n lääketutkimusdirektiivin perusteella tehtävät muutokset lääketieteellisestä tutkimuksesta annettuun lakiin ja lääkelakiin tarkentavat kliinisten lääketutkimusten valvontaa koskevia säännöksiä. Perusteena muutoksille ovat kuitenkin ensisijassa direktiivin velvoitteet eivätkä käytännössä havaitut tutkimustoiminnan puutteet.

Myös edellä todetun EU-säännösten perusteella vastuu lääkevalvonnasta on kansallisilla lääkeviranomaisilla. Lisäksi Euroopan lääkearviointivirasto (EMA) koordinoi lääketurvatoimintaa eri muodoissaan. Käytännössä EMA ja kansalliset lääkeviranomaiset toimivat keskenään tiiviissä yhteistyössä. Yhteistyö kattaa sosiaali- ja terveysministeriön mielestä varsin laajasti lääkkeiden myyntilupajärjestelmän, lääkkeiden haittavaikutusseurannan ja muun valvonnan.

EU:n lääkepolitiikka on pitkälti ollut sisämarkkinapolitiikkaa (Lääkepolitiikka 2010), ja sen tavoitteena on ollut erityisesti lääkkeiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen. Vaikka kansanterveysnäkökulma on ollut esillä, on se jäänyt monin osin muun varjoon. Suomi tukee kehitystä, joka painottaa kansanterveysnäkökulman vahvistamista EU:n lääkepolitiikassa.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Valtiontilintarkastajien mielestä Suomen lääkehuoltojärjestelmä on keskeisiltä osiltaan varsin toimiva. On tärkeää, että myös tulevaisuudessa järjestelmää ja sen osa-alueita kehitetään pyritään turvaamaan hyvän lääkehoidon ja lääketutki-

muksen toimintaedellytykset, ylläpitämään korkeatasoista lääketurvallisuutta ja turvaamaan lääkkeiden hyvä alueellinen saatavuus. Myös potilas- ja kansanterveysjärjestöjen asiantuntemusta ja kokemusta tulisi hyödyntää tässä kehittämistyössä nykyistä paremmin. Lääkekustannusten kasvu tulee saada

hallintaan, jotta mahdollisuus parhaisiin käytettävissä oleviin lääkehoitoihin voi toteutua.

Lääkehoidon kustannusten korvaamisessa sovelletaan sairausvakuutusjärjestelmän keskeisiä periaatteita, omavastuuta ja tarpeellisuutta. Sairaanhoidotukset ovat samat kaikille Suomessa asuville. Sairausvakuutuslakia on kehitetty useilla osauudistuksilla, niin myös lääkekorvausjärjestelmää. Useat työryhmät ovat selvittäneet lääkekorvausjärjestelmän kokonaisuudistusta ja antaneet ehdotuksensa valmistelun pohjaksi. Valtiontilintarkastajien mielestä nykyinen lääkekorvausjärjestelmä on vaikeaselkoinen sen useiden korvausluokkien, kiinteän omavastuun ja prosentiosuuden takia. Valtiontilintarkastajat pitävätkin tärkeänä, että lääkekorvauksen perusteita selkiytetään niin, että asiakkaat pystyisivät arvioimaan lääkkeestä maksettavan osuuden helposti ja että korvauskäsittely yksinkertaistuisi. Uudistuksessa tulisi huolehtia myös siitä, etteivät paljon lääkkeitä tarvitsevien monisairaiden ja pitkäaikaissairaiden omavastuusuudet kasva. Myös uusien lääkkeiden saantia erityiskorvattavuuden piiriin tulisi nopeuttaa nykyisestä. Tällä on merkitystä lääkkeiden tutkimus- ja kehittämistyöhön ja sen edistämiseen.

Hallitus antoi esityksensä (HE 50/2004 vp) sairausvakuutuslaiksi eduskunnalle huhtikuussa 2004, ja laki on ehdotettu tulevaksi voimaan 1.1.2005 lukien. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi sairausvakuutuslaki kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksessä tarkennetaan mm. julkisen terveydenhuollon lääkehoidon vastuu tilanteissa, joissa lääkehoidon antaminen on osa välitöntä hoitotapahtumaa tai lääkkeen antaminen (esim. lääkevalmisteen mahdolliset haittavaikutukset huomioon ottaen) edellyttää terveydenhuollon ammattilaisen asiantuntemusta. Valtiontilintarkastajien mielestä sairausvakuutuksen ja kunnallisen terveydenhuollon kustannusvastuunjaon periaatteet avohoidon lääkkeiden osalta tulee saada niin selkeiksi, että tulkinvaraisuuksia ei jää.

Lääkekustannukset ovat viime vuosina kasvaneet nopeasti. Syitä kustannusten kasvuun ovat mm. lääkehoitojen kehittyminen ja uusien entistä kalliimpien lääkkeiden käyttöönotto. Vuonna 2003 lääkkeiden kokonaismyynti oli 2,16 mrd. € (1,52 mrd. € v. 1999) ja lääkekorvaukset olivat 917,5 milj. € (663,9 milj. € v. 1999). Valtiontilintarkastajat ovat huolestuneita lääkehoidon tarpeen ja kustannusten kasvusta myös tulevaisuudessa, kun otetaan huomioon väestön ikärakenteen muutos ja sairastavuuskehitys. Valtiontilintarkastajien mielestä lääkehoidon tarpeen ja lääkekustannusten kasvun hillitsemiseen on pyrittävä useilla keinoilla mm. kannustamalla ihmisiä terveellisiin elämäntapoihin. Tavoitteena tulee aina olla terveydenhuollon kokonaiskustannusten kasvun rajoittaminen. Rationaalinen lääkehoito voi oikein toteutettuna myös alentaa muita hoitokustannuksia.

Lääkekustannusten kasvuun on jo voitu vaikuttaa mm. korvattavien lääkkeiden hintoja säätelemällä ja saattamalla voimaan lääkevaihtoa koskeva lainsäädäntö 1.4.2003 lukien. Useiden lääkkeiden hinnat ovat alentuneet, ja lääkevaihdon ja

hinnanalennusten tuoma säästö oli ensimmäisen vuoden aikana yhteensä 88,3 milj. €. Valtiontilintarkastajien mielestä lääkevaihto on onnistunut yli odotusten. Jatkossa on kuitenkin tärkeää seurata lääkevaihdon aiheuttamaa vaikutusta lääkehoidon kokonaistulokseen ja sitä, vaikuttaako se lääkkeiden saatavuuteen, valikoiman suuruuteen ja erityislääkkeiden tarjontaan.

Lääkekustannusten kasvua pyritään hillitsemään myös uusilla menettelyillä. Sähköisen lääkemääräyksen tavoitteena on helpottaa sekä lääkärin että apteekin työtä, parantaa lääkitysturvallisuutta, vähentää väärinkäytöksiä sekä saavuttaa kustannushyötyjä. Potilaskohtainen koneellinen annosjakelu puolestaan parantaa useita lääkkeitä saavien potilaiden, esim. vanhusten, lääkitysturvallisuutta. Säästöjä odotetaan saavutettavaksi mm. lääkehävikin vähenemisestä ja hoitohenkilöstön hoitotyöhön jäävän ajan lisääntymisestä. Valtiontilintarkastajat kannattavat vastaavien menettelyjen kehittämistä ja pitävät tärkeänä, että tällaisia uudistuksia tuettaisiin riittävästi pilottivaiheessa. Uudet menettelyt tulisi saada nopeasti käyttöön, jotta niillä saavutettavat hyödyt pystyttäisiin toteamaan myös mahdollisimman pian. Menettelyjen toteutumista ei tulisi hidastaa esim. kyseisen palvelun maksullisuudella.

Lääkehoidon onnistumisen keskeisiä edellytyksiä on lääkkeiden oikea käyttö. Oikeaa käyttöä voidaan edistää jakamalla lääkkeitä tietoa, joka on helposti ymmärrettävissä ja käytäntöön sovellettavissa. Sekä terveydenhuollon henkilöstöllä että apteekeilla on tässä tärkeä asema. Lääkkeiden oikea käyttö säästää myös kustannuksia. Tiedonkulkua varmistaa olemassa oleva ja varsin kattava apteekkiverkko, sillä vain 10 % kunnista on ilman apteekkitoimipistettä. Valtiontilintarkastajien käytössä olevat tiedot apteekkimaksun poistamisella saavutettavista hyödyistä ja toisaalta sen mahdollisesti aiheuttamista haitoista ovat keskenään ristiriitaisia. Asiasta on tekeillä Lääkelaitoksessa selvitys. Tämän selvityksen valmistuttua voidaan tarkemmin arvioida apteekkimaksun poistamisedellytykset ja siihen liittyen muuttaa lääketaksaa siten, että lääkkeiden hinnat todella alenevat. Tehtävän uudistuksen tulee valtiontilintarkastajien mielestä laskea lääkekustannuksia ja turvata kuluttajalle edelleen lääkkeiden samanhintaisuus.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät eduskunnan tavoin huomiota yliopistoapteekkien lainsäädännölliseen erityisasemaan, joka on mahdollistanut niille hyvät kilpailuolosuhteet ja merkittävän markkina-aseman lääkemarkkinoilla. Asiaan liittyvä yliopiston itsehallinnollisen aseman loukkaamattomuus ja sen tulkin juridinen ongelmallisuus eivät kuitenkaan saa olla este apteekkien väliselle aidolle kilpailulle. Apteekkitoiminnan ja lääkemarkkinoiden kehittämisessä tulee yleisen ja avoimen kilpailun lisäksi painottaa apteekkien ja muiden lääkemarkkinoimijoiden roolia lääketiedon jakajana ja asiakkaiden kouluttajana sekä miettiä uudenlaisten palvelukonseptien käyttöönottoa lääkkeiden maahantuonnissa, jakelussa, myynnissä ja hinnoittelussa.

Lääkevalvonnan osalta Suomi on osa eurooppalaista lääkevalvontajärjestelmää. Lääkelaitos ylläpitää ja edistää ihmisille ja eläimille tarkoitettujen lääkkeiden, terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden sekä verivalmisteiden käytön turvallisuutta valvomalla mm. lääkealan yritystoimintaa (lääketehtaat, lääkkeiden maahantuojat, lääketukut, apteekit, sairaala-apteekit ja lääkekeskukset). Tehtävä on mittava. Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan Lääkelaitos on varsin asian-tunteva ja arvostettu toimija eurooppalaisessa ympäristössä,

mitä osoittaa mm. sen käsittelyyn tulevien erilaisten lupahakemusten määrän voimakas kasvu. Valtiontilintarkastajat haluavat kiinnittää Lääkelaitoksen huomiota kuitenkin siihen, että määrällisesti huomattavasti kasvaneiden ja määräaikaisten noudattamista edellyttävien lupapäätösten käsittelyn lisäksi on jälkivalvonnalle turvattava riittävät toimintaedellytykset. On tärkeää, että lääkevalmisteiden käytössä ilmenevät uudet ongelmat ja haittavaikutukset havaitaan ajoissa. Myös lääkevalmisteiden markkinoinnin valvontaa tulee lisätä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asema

Suomen hallitusmuotoon sisällytettiin v. 1995 keskeiset TSS-oikeudet (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset ihmisoikeudet). Hallitusmuodon toiseen lukuun sisällytettiin uutena säännöksenä 15a §, joka koski oikeutta sosiaaliturvaan. Uusi oli myös 16 §, joka koski hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, ja 16a §:ssä velvoitettiin julkinen valta turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä säännökset siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin (931/1999). Myös erityislajeilla on pyritty parantamaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden asemaa ja oikeuksia. Tällaisia erityislajeja ovat laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) (edempänä potilaslaki ja asiakaslaki). (Ylikylä-Leiva: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Helsinki 2003)

Seuraavassa selvitetään sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ensin yleisellä tasolla ja sitten vertailemalla asiakaslain ja potilaslain säännöksiä ja tarkastelemalla niistä käytännössä saatuja kokemuksia. Kertomusosuutta valmisteltaessa on saatu selvitykset sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin lisäksi kaikilta lääninhallituksilta, Suomen Kuntaliitolta, Helsingin, Joensuun ja Kuopion kaupungeilta, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:ltä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:ltä, Kuurojen Liitto ry:ltä, Helsingin diakonisalaitselta, Invalidiliitto ry:ltä, Kehitysvammaisten tukiliitto ry:ltä ja Sininauhaliitto ry:ltä.

Yleisellä tasolla asiakkaan asemaan suhteessa sosiaalipalveluihin vaikuttavat Stakesin mukaan kaksi palvelujärjestelmän ulottuvuutta: ensiksi viranomaisharkinnan määrä ja luonne ja toiseksi

itse palvelun luonne. Seuraavassa selvitetään kumpaakin lyhyesti.

Sosiaalipalveluiden saaminen on vahvasti riippuvainen ammatillisesta viranomaisharkinnasta. Vain harvassa palvelussa on säädetty tai muutoin määritelty palvelun saamisen perusteet niin selkeästi, että asiakas voisi itse päätellä, saako hän palvelua vai ei. Palvelun antamisesta päättää viime kädessä julkista valtaa edustava ammattilainen, joka arvioi asiakkaan tarpeen. Saman ulottuvuuden toiseen päähän sijoittuvat ne harvat palvelut, joiden saaminen on yksiselitteisesti määritelty, joskus ns. subjektiivisena oikeutena.

Toinen pääjako, joka vaikuttaa asiakkaan asemaan, on palvelun luonne. Sosiaalipalvelut ovat sijoitettavissa ulottuvuudelle riippuvuus vs. yksilölliset ongelmat. Suuri osa ns. yleisistä palveluista on tarkoitettu kompensoimaan sitä toimintakyvyn menetystä, joka aiheutuu korkeasta iästä tai pysyvästä vammasta (vanhusten ja vammaisten palvelut) tai alhaisesta iästä (lasten päivähoito). Toinen puoli sosiaalipalveluista puolestaan pyrkii asiakkaan normalisoimiseen, hänellä ilmenevän ongelman poistamiseen tai minimointiin. Tällöin tavoite on saada asiakas kykeneväksi tulemaan toimeen ilman palvelua. Tähän kategoriaan kuuluvat esim. päihdeongelmien ja asunnottomien palvelut ja koko klassinen yksilökohtainen sosiaalityö.

Stakesin mukaan voidaan yleistäen sanoa, että asiakkaan asema on heikoin niissä sosiaalipalveluissa, joihin sisältyy paljon viranomaisen yksipuolista harkintaa ja jotka ovat luonteeltaan korjaavia, kontrolloivia ja tähtäävät sosiaalisten ongelmien poistamiseen. Osittain tästä syystä asiakaslähtöisyys on huonosti kehittynyt sosiaalipalveluissa. Aiempina vuosikymmeninä palveluita kehitettäessä ei kiinnitetty riittävästi huomiota asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin tai pal-

veluita koskeviin mielipiteisiin. Tämä näkyy edelleen mm. siinä, että menetelmät ja mittarit, joilla palveluja arvioidaan asiakkaiden näkökulmasta, ovat sosiaalihuollossa kehittymättömiä verrattuna terveydenhuollon menetelmiin.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry toteaa selvityksessään valtioneuvostokomissiolle, että terveydenhuollon asema yhteiskunnassa on vahvempi ja myönteisempi kuin sosiaalihuollon. Sosiaalihuolto mielletään marginaali-ilmiöiden kontrolloujaksi, ja sen rasitteena on asiakkaiden leimautumisen pelko. Järjestön mukaan sosiaalihuollon pelko vaikuttaa myös poliittisen tason päätöksiin. Tämä on johtamassa esim. siihen, että lasten päivähoito, joka koetaan kuuluvaksi sosiaalihuollon myönteisimpiin osa-alueisiin, ollaan siirtämässä ope-
tustoimen alaisuuteen.

Asiakaslain ja potilaslain vertailu

Asiakaslaki (812/2000) on sosiaalihuoltolain rinnalla sovellettava yleislaki, joka sisältää sosiaalihuollossa noudatettavat keskeiset menettelysäännökset. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Tavoitteena on palveleminen ensisijaisesti asiakkaan esille tuomien lähtökohtien mukaan, eikä auttajan tai organisaation sanelemista tarpeista.

Lakia sovelletaan sekä yksityisen että viranomaisten järjestämään sosiaalihuoltoon, sikäli kuin toisin ei ole säädetty. Asiakslain mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainittuja sosiaalipalveluja, tukitoimia, toimeentulotukea, elatustukea sekä näihin liittyviä toimenpiteitä, joilla on tarkoitus edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Potilaslaki (785/1992) tuli voimaan 1.3.1993. Lakiin kerättiin muualla lainsäädännössä olleet potilaiden oikeuksia koskevat säännökset, ja lain säännöksillä vahvistettiin käytännössä jo vakiintuneita periaatteita. Potilaslaki turvaa jokaiselle Suomessa pysyvästi asuvalle henkilölle oikeuden hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon. Jos henkilölle ei voida antaa terveydenhuollon ammattihenkilön tarpeelliseksi katsomaa hoitoa, hänet on potilaslain 4 §:n mukaan terveydentilasta riippuen joko ohjattava odottamaan hoitoon pääsyä tai ohjattava taikka toimitettava hoitoon muualle, jossa hoitoa voidaan antaa. Jos hän joutuu odotta-

maan hoitoon pääsyä, hänelle on ilmoitettava viivytyksen syy ja sen arvioitu kesto. Sosiaalihuollon asiakaslaissa ei ole vastaavaa säännöstä sosiaalihuollon palvelujen piiriin pääsystä.

Potilaslain 6 §:n mukaan hoidostaan päättämään kykenemätöntä täysi-ikäistä potilasta koskeviin tärkeisiin hoitopäätöksiin tulee saada potilaan laillisen edustajan taikka lähiomaisen tai muun läheisen suostumus. Sosiaalihuollon asiakslain 9 § ei edellytä vastaavanlaisissa tapauksissa asiakkaan laillisen edustajan, omaisen tai muun läheisen henkilön suostumusta sosiaalihuollon palveluihin. Asiakaslaki edellyttää ainoastaan, että asiakkaan tahtoa on tällöin selvitetävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Sosiaalihuollon asiakkaina on paljon esim. vanhuksia, mielenterveysongelmaisia ja päihdeongelmaisia, jotka eivät pysty itse osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päättösten vaikutuksia. Uudenmaan lääninhallitus korostaa, että tällaisissa tapauksissa jää pitkälti yksittäisen viranhaltijan ammattitaidon varaan, miten riittävästi ja monipuolisesti asiakkaan tahtoa selvitetään ja keiden kanssa yhteistyössä. Myös kunnan taloudellinen tilanne ja toimintakulttuuri saattavat vaikuttaa siihen, miten perusteellisesti asiakkaan tahtoa selvitetään. Koska asiakkaan laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen suostumusta ei tällaisissa tapauksissa edellytetä, on asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen Uudenmaan lääninhallituksen näkemyksen mukaan vaarassa.

Viranomaisen oikeus ja velvollisuus luovuttaa tietoa

Suurimmat eroavuudet asiakkaan asemassa suhteessa potilaan asemaan liittyvät lakien soveltamisalaan. Kun potilaslaki säätelee potilaan asemaa pääosin palvelunsaajan asemassa, liittyvät asiakaslain säännökset paitsi asiakkaan asemaan palvelunsaajana myös etuuksien vastaanottajana. Käytännössä erot näkyvät selvimmin salassapitosäntöjä sovellettaessa.

Potilaslain 13 §:n 1 momentin mukaan kaikki potilasrekisteriin kerätyt ja tallennetut tiedot ovat salassa pidettäviä riippumatta siitä, ovatko tiedot arkaluonteisia vai eivät. Terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon

toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja.

Säännöksen mukaan potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja saadaan kuitenkin antaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Potilasasiakirjojen laatimisesta ja säilyttämisestä on säännelty kattavasti potilaslain 12 §:ssä ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (99/2001). Sosiaalihuollon asiakirjojen osalta ei ole olemassa säännöksiä siitä, kuinka asiakirjat tulisi laatia tai säilyttää. Tämä on Uudenmaan lääninhallituksen mukaan erittäin merkittävä puute lainsäädännössä. Myös Länsi-Suomen lääninhallitus kiinnittää huomiota asiaan ja toteaa käytännössä aiheutuvan ongelmia siitä, että ei tiedetä, mitä asiakirjoihin pitää kirjata ja miten.

Salassapitosäännösten soveltaminen on erityisen mutkikasta sosiaalihuollon yksiköissä, joissa työskentelee myös terveydenhuollon ammattihenkilöitä, ja yksiköissä, jotka antavat sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja. Säännösten yhteensovittaminen olisi Uudenmaan lääninhallituksen mukaan tarpeen, sillä kyseisissä yksiköissä laaditaan sekä sosiaali- että terveydenhuollon asiakirjoja, ja näin ollen jopa saman asiakkaan asiakirjoja voi koskea erilaiset salassapitosäännökset riippuen siitä, onko asiakirjan tai asiakasmuistiinpanon laatinut sosiaali- vai terveydenhuollon ammattilainen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan kantelujen kautta on tullut ilmi, että nimenomaan tietosuoja-asiat ovat kansalaisille tärkeitä. Lääninhallitukseen tulee paljon kyselyjä sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon salassapitokysymyksistä, ja hyvin usein kysymykset koskevat moniammatillista yhteistyötä. Nykyään tehdään paljon yhteistyötä eri viranomaisten kesken ja ongelmia tulee, koska salassapitosäännökset eroavat toisistaan, eikä esim. julkisuuslainsäädännössä ole otettu huomioon tällaista yhteistyötä. Antamassaan neuvonnassa lääninhallitus on pyrkinyt ohjaamaan viranomaisia hankkimaan potilaan tai asiakkaan kirjallisen suostumuksen asioiden käsittelyyn.

Asiakaslaki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan tietojen saantia, asiakirjojen salassa pitoa ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat erityissäännökset, joita sosiaalihuollossa sovelletaan ensisijaisesti kuitenkin siten, että julkisuuslain säännökset täydentävät asiakaslain säännök-

siä. Siltä osin kuin asiakaslaissa erityisesti viitataan julkisuuslain säännöksiin, sovelletaan ko. säännöksiä sekä yksityiseen että julkiseen sosiaalihuoltoon, kun taas niitä julkisuuslain säännöksiä, joihin viittaussäännöstä ei ole, sovelletaan täydentävinä ainoastaan viranomaisen järjestämään sosiaalihuoltoon.

Asiakaslain 17–19 ja 27 §:ssä on säädetty salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta sivulliselle ilman asiakkaan suostumusta tai vastoin hänen kieltoaankin. Säännöksiä täydentävät julkisuuslain 26 ja 29 §:n säännökset. Asiakaslain 17 §:n mukaan sosiaalihuollon toteuttaja tai järjestäjä saa salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi tahi asiakkaan toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Tietoja saadaan antaa vain, jos tietojen antaminen on välttämätöntä hoidon tai huollon tarpeen arvioimiseksi tai toteuttamiseksi ja hoidon tai huolenpidon tarve on ilmeinen terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Tietoja saadaan antaa myös lapsen edun vuoksi tai tilanteessa, jossa tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi, eikä hänellä itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä. Yksityiselle terveydenhuollon toimintayksikölle tietoja saa antaa vain siinä määrin, kuin se on välttämätöntä asiakkaan välittömän hoidon toteuttamiseksi.

Asiakaslain 18 §:n 2 momentti velvoittaa sosiaalihuollon viranomaisen antamaan pyydettyessä asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta salassa pidettävän tiedon mm. poliisille, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Salassa pidettävän tiedon saa antaa oma-aloitteisestikin, kun epäillään edellä tarkoitettua rikosta taikka vähäisempääkin rikosta, jos sosiaalihuollon viranomainen arvioi tiedon antamisen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi (18 § 3 mom.).

Mainittu säännös oikeuttaa sosiaalilautakunnan ilmoittamaan oma-aloitteisesti poliisille epäillyn lapsen kohdistuneen seksuaalisen hyväksikäytön (enimmäisrangaistus 4 vuotta vankeutta, rikoslain 20 luvun 6 §:n 1 mom.), vaikka lapsen huoltajat kieltäisivät lastaan koskevien tietojen luovuttamisen esim. sen johdosta, että

mahdollisen rikoksen on tehnyt lapsen vanhempi.

Jos kyseessä on vastaavasti törkeää lievempi lapseen kohdistunut pahoinpitely (enimmäisrangaistus 2 vuotta vankeutta, rikoslain 21 luvun 5 §:n 1 mom.), tieto voidaan luovuttaa poliisille, kun lapsen etu sitä edellyttää.

Asiakaslain 18 §:n mukaan tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa myös sosiaalietuuksia käsittelevälle viranomaiselle etuutta koskevan väärinkäytöksen selvittämiseksi, jos väärinkäytöstä on perusteltua syytä epäillä. Asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukainen oikeus ilmaista asiakirjaan sisältyvä salassa pidettävä tieto silloin, kun epäillään rikosta, josta säädetty rangaistus voi olla vähäisempi kuin neljä vuotta vankeutta, on sosiaali- ja terveysministeriön mielestä periaatteellisesti merkittävä. Säännöksen tarkoituksena on kyetä suojelemaan esim. lasta tai kehitysvammaista. Säännökseen liittyy sosiaaliviranomaisille säädetty oikeus panna viran puolesta vireille lähestymiskieltoa koskeva asia. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan säännös ei ole kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla osaksi tietämättömydestä.

Velvollisuus antaa salassa pidettäviä tietoja sosiaalihuollon viranomaiselle

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, kansaneläkelaitos, eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, koulutuksen järjestäjä, sosiaalipalvelun tuottaja, terveyden- ja sairaudenhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai toimintayksikkö sekä terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Edellä mainittu velvollisuus koskee määrätyin ehdoin myös rahalaitosta. Arvion pyydettävien tietojen välttämättömyydestä ja olennaisuudesta tekee tietoja pyytävä taho eli sosiaalihuollon viranomainen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai toteutta-

ja saa antaa oma-aloitteisesti tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle, kun epäillään rikosta, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta taikka silloin, kun epäillään jonkun syyllistyneen vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Potilaslain mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä ei ole vastaavaa mahdollisuutta antaa oma-aloitteisesti salassa pidettäviä tietoja poliisille esim. tilanteissa, joissa terveydenhuollon ammattihenkilö epäilee lapseen kohdistunutta rikosta. Tällöin terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ainoastaan mahdollisuus ja myös velvollisuus lastensuojeluilmoituksen tekemiseen sosiaalilautakunnalle.

Lastensuojelulain 40 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutoimen, poliisitoimen tai seurakunnan palveluksessa taikka luottamustoimessa olevan henkilön on ilmoitettava viipymättä sosiaalilautakunnalle ilmeisestä perhe- ja yksilökohtaisen lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta, josta hän saanut tietää virkaa tai tointa hoitaessaan. Lastensuojeluilmoitusta tehdessään terveydenhuollon ammattihenkilöt kuitenkin toisinaan epäröivät, mitä tietoja he voivat potilaslain mukaisesta vaitiolovelvollisuudesta huolimatta oma-aloitteisesti antaa sosiaalilautakunnalle lapsesta. Potilaslaissa ei ole säännöstä, joka velvoittaisi terveydenhuollon viranomaisen antamaan potilastietoja tarvittaessa sosiaaliviranomaisille, mikä aiheuttaa Uudenmaan lääninhallituksen mukaan toisinaan lain soveltamisongelmia terveydenhuollon viranomaisten katsoessa, ettei sosiaalihuollon asiakaslaki koske heitä.

Myös Joensuun kaupungin valtiontilintarkastajille antamassa selvityksessä käsitellään käytännössä ilmenneitä ongelmia salassapitosäännösten noudattamisessa. Selvityksen mukaan on tilanteita, joissa mm. terveydenhuollon viranomainen (lääkäri ym.) ei tiedä velvollisuuttaan ilmoittaa lastensuojeluviranomaiselle havaitsemastaan lastensuojeluun liittyvästä tapauksesta. Taustalla on näkemys siitä, että lastensuojeluilmoitus loukkaa salassapitoa ja häiritsee luottamuksellista hoitosuhdetta. Joensuun kaupungin mukaan lastensuojelulaki kuitenkin selvästi velvoittaa terveydenhuollon viranomaista lasten-

suojeluilmoituksen tekemiseen sosiaaliviranomaiselle.

Joensuun kaupungin mukaan toinen käytännön ongelma syntyy siitä, että erityisesti erikoissairaanhoidon erikoislääkäri katsoo, että lastensuojeluviranomainen on alisteinen erikoissairaanhoidolle ja velvollinen toimimaan sen näkemyksen mukaan, joka erikoissairaanhoidolla on (esim. ottamaan lapsi välittömästi huostaan). Lain mukaan kuitenkin lastensuojeluviranomainen päättää lastensuojelun toimenpiteistä ja terveydenhuolto toimii vain lausunnon antajana ja avustajana.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan tapauksissa, joissa voidaan varsin todennäköisin syin lääkärin tutkimuksen perusteella epäillä pienen lapsen perheen sisäistä pahoinpitelyä tai seksuaalista hyväksikäyttöä, tulisi lääkärin voida tehdä asiasta suoraan ilmoitus poliisille ilman huoltajien suostumustakin. Asian selvittämisen kannalta on usein ensiarvoisen tärkeää, että poliisi saa nopeasti tiedon mahdollisesta rikoksesta. Asian kiertäminen lastensuojelun kautta saattaa viedä aikaa, eikä sitä Helsingin kaupungin mukaan voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Potilaslakiin tulisikin Helsingin kaupungin mielestä lisätä säännös, joka oikeuttaa lasta hoitavan lääkärin ilmoittamaan lapsen laillisten edustajien suostumuksesta riippumatta potilasasiakirjoihin sisältyviä, lasta koskevia ja tähän kohdistunutta todennäköistä rikosta koskevia tietoja poliisille, jos lääkäri arvioi sen olevan lapsen edun kannalta välttämätöntä.

Alaikäisen asema

Potilaslaki ja asiakaslaki sisältävät myös alaikäistä potilasta tai asiakasta koskevia säännöksiä. Jos alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan, häntä on potilaslain 7 §:n mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Alaikäinen potilas päättää tällöin itse hoidostaan, eikä huoltajan suostumusta hoitotoimenpiteisiin edellytetä. Tällöin alaikäisellä on myös oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 10 §:n mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Alaikäinen voi, ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä asian laatu, painavasta syystä

kieltää antamasta itseään koskevia tietoja lailliselle edustajalleen, jollei se ole selvästi alaikäisen edun vastaista.

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (tässä: asiakaslaki) eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tarpeellisena, ettei alaikäisen kieltä-oikeutta säädetä sosiaalihuollossa yhtä ehdottomaksi kuin potilaslaissa, koska potilaslain 9 §:ään sisältyvä alaikäisen ehdoton määräysvalta on käytännössä toisinaan osoittautunut lapsen edun vastaiseksi (StVM 18/2000 vp). Valiokunnan mukaan kieltä-oikeuden on katsottava olevan vastoin lapsen etua aina, jos se estää lapsesta huolta pitävää henkilöä huolehtimasta asianmukaisesti lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Periaatetta lapsen edun ensisijaisuudesta tulee siten noudattaa myös tulkittaessa lapsen oman mielipiteen painoarvoa. Alaikäisen iän myötä kasvava määräämis-oikeus ei merkitse, että aikuisten aina tulisi toimia niin, kuin alaikäinen tahtoo.

Koska alaikäiselle annettaviin avohuollon sosiaalipalveluihin tarvitaan huoltajan suostumus, on huoltajalla mahdollisuus estää alaikäistä saamasta esim. lastensuojelun avohuollon tukitoimia, joihin edellytetään lastensuojelulain mukaan molempien huoltajien sekä 12 vuotta täytäneen lapsen suostumus. Uudenmaan läänin hallituksen näkemyksen mukaan ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kypsän alaikäisen päätösvaltaa sosiaalihuoltoaan koskevissa asioissa tulisiikin vahvistaa.

Helsingin kaupungin mukaan terveydenhuollon puolella koetaan potilaslain sanamuoto jossain määrin ongelmalliseksi. Jos kyse on tilanteesta, jossa on ilmeisen lastensuojelun tarpeessa oleva lapsi, edellyttää lastensuojelulain 40 §, että asiasta ilmoitetaan sosiaaliviranomaisille, jotka voivat asiaa selvittäessään tarvittaessa olla yhteydessä myös lapsen huoltajaan.

Kun alaikäinen potilas, joka kykenee päättämään hoidostaan, kieltää terveydenhuollon viranomaisia ilmoittamasta huoltajalleen syytä hoidon tarpeeseen, Helsingin kaupungin mukaan hänen oikeuttaan kieltäytyä on terveydenhuollossa noudatettu. Kun hoidon tarve johtuu esim. siitä, että hän käyttää huumausainetta, tekee terveydenhuollon ammattihenkilö lastensuojeluilmoituksen, minkä jälkeen lastensuojelun sosiaalityöntekijä ryhtyy toimenpiteisiin alaikäisen tarvitseman lastensuojelun järjestämiseksi. Jos sosiaalityöntekijä katsoo, että alaikäi-

sen esittämän tietojensa luovuttamiskiellon noudattaminen olisi selvästi vastoin tämän etua, hän ottaa yhteyttä lapsen huoltajaan ja kertoo tälle lapsen tilanteen. Huoltajalle on lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa säädetty ensisijaisesti oikeus ja velvollisuus turvata lapsen kehitys ja hyvinvointi.

Helsingin kaupungin mielestä ammattihenkilön oikeutta luovuttaa potilasasiakirjoissa olevia tietoja tulisi laajentaa siten, että alaikäisen potilaan kiellosta tietojen luovuttamisesta huoltajalle voidaan poiketa, mikäli se on selvästi hänen etunsa vastaista.

Helsingin diakonissalaitoksen valtiontilarkastajille antamassa selvityksessä puututaan samaan asiaan. Käytännössä säännöstä joudutaan laitoksen mukaan soveltamaan esim. niissä tilanteissa, joissa alaikäinen kieltää ilmoittamasta vanhemmilleen päihdetestin tulosta. Päihdetesti on terveydenhuollon ammattilaisen suorittama toimenpide, jonka tulos on terveystieto. Soveltettava laki on silloin potilaslaki.

Diakonissalaitoksen toimintakäytännön mukaan alaikäistä informoidaan hänen kielto-oikeudestaan, kuten potilaslaki edellyttää. Tämä ei kuitenkaan ole Diakonissalaitoksen mukaan vallitseva käytäntö, vaan useissa sosiaalihuollon toimintayksiköissä tieto kerrotaan kysymättä lupaa alaikäiseltä tai kertomatta kielto-oikeudesta.

Helsingin diakonissalaitoksen käsityksen mukaan joko nykyistä, vallitsevaa toimintakäytäntöä on muutettava niin, että ala-ikäisen suostumus tietojen luovuttamiseen kysytään, tai lainsäädäntöä on muutettava niin, että ehdoton kielto-oikeus poistetaan.

Kantelu-, muistutus- ja valitusjärjestelmä

Kantelu

Lääninhallitus käsittelee sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa koskevia kanteluja. Kanteluja tulee enemmän terveydenhuollosta, koska terveydenhuollossa ei ole samanlaista muutoksenhakumahdollisuutta päätöksiin kuin sosiaalihuollossa. Hallintokantelumenettelystä ei ole säännöksiä. Käytännössä menettely on muotoutunut valtakunnallisesti suhteellisen yhteneväiseksi. Kantelumenettely on samanlainen sekä sosiaali- että terveydenhuollossa.

Hallintokantelun käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, ja hallintokanteluihin annetaan kirjallinen päätös, johon ei voi hakea muutosta. Päätöksessä katsotaan joko, että asia ei anna

aihetta enempään toimenpiteisiin lääninhallituksen taholta, tai, että on syytä antaa hallinnollista ohjausta. Hallinnollisena ohjauksena lääninhallitus esittää käsityksiään, kiinnittää huomiota tai huomauttaa vastaisen toiminnan varalle. Lääninhallitus ei voi muuttaa viranomaisen päätöksiä, vaan kysymys on ohjauksesta, miten lääninhallituksen käsityksen mukaan olisi tullut toimia ja tulisi vastaisuudessa toimia.

Terveydenhuollon ammattihenkilöitä valvoo myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO), jossa käsitellään pääsääntöisesti potilaan menehtymiseen ja vaikeaan vammautumiseen johtanutta hoitoa koskevat kantelut. Muut terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa koskevat kantelut käsitellään lääninhallituksissa.

Valitus

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada päätös sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Muutosta lautakunnan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuuksista sekä lääkärin ja hammaslääkärin erityisistä oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994). Laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärittämisestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Lääkärin tekemästä hoitopäätöksestä ei ole muutoksenhakusäännöksiä. Suomen Kuntaliiton mielestä lääketieteelliseen arvioon perustuva hoitopäätös soveltuu huonosti tuomioistuimessa arvioitavaksi kysymykseksi. Jos potilas on tyytymätön terveyden- tai sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluun, hän voi tehdä muistutuksen.

Sellaiset hoitopäätökset, joita tehdään erityislain perusteella potilaan tahdosta riippumatta, on säädetty tehtäväksi nimenomaan hallintopäätöksinä, jolloin niihin on olemassa muutoksenhakumenettely (hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus).

Oulun lääninhallitukseen tulleiden asiakasyhteydenottojen perusteella näyttää lääninhallituksen mukaan siltä, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöjen erilaisuus ja viime vuosina tehdyistä organisatorisista ratkaisuksista johtuvat erot työnjaossa ja -tavoissa ovat vaikuttaneet siihen, ettei sosiaalipalveluja koskevia päätöksiä aina tehdä tai anneta asiakkaalle. Tämä heikentää sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta hakea muutosta asiaansa.

Hyvään hallintotapaan sisältyy osatekijänä vaatimukset asioiden viivyttelemättömästä käsitte-lystä ja päätösten perustelemisesta. Nämä mo-lemmat vaatimukset toteutuvat hallintomenette-lyssä YTY ry:n mukaan keskimäärin melko huonosti. Hallintopäätökset viivästyvät toisi-naan kohtuuttoman pitkään. Erityisen ongel-mallista tämä on silloin, kun on kyse asiakkaan taloudelliselle tai muulle suoriutumiselle välttä-mättömästä etuudesta. Myös päätösten peruste-lujen laatu on keskimäärin erittäin huono. Pe-rusteluista tulisi vähintään ilmetä ne tosiasiat ja lainkohdat, joiden mukaan päätös on tehty, mutta tosiasiasa perustelut ovat YTY ry:n mu-kaan usein mitätönanomattomia. Tämä on on-gelmallista paitsi asiakkaan oikeusturvan kannal-ta myös siksi, että vajavaiset perustelut voivat johtaa tarpeettomaan, oikeuslaitosta turhaan ruuhkauttavaan muutoksenhakuun.

Sosiaalihuollon valitusjärjestelmää käytetään Lapin lääninhallituksen havaintojen mukaan jopa väärin siten, että asioita ratkaistaan toisi-naan esim. säästösyste-lystä tietoisesti asiakkaan edun vastaisesti ja vakiintuneeksi katsottava oikeuskäytäntö sivuuttaen. Asioita jätetään näin valituksen varaan. Läheskään kaikki asiakkaat eivät lääninhallituksen mukaan jaksaa valittaa, valituksen käsittely vie kauan, ja erityisesti toi-meentulotukiasiakkaiden ongelmat vaikeutuvat.

Invalidiliiton mukaan yhtenä oikeussuojakei-noihin ja niiden tulokselliseen käyttämiseen liittyvänä ongelmana voidaan pitää todellisen sanktiojärjestelmän tai ainakin selvästi virheelli-sistä päätöksistä vastuun ottamisen puuttumista. Kansalaisten oikeustajua koettelee tilanne, jossa kuntien on mahdollista tehdä lainvastaisia tai harkintavallan väärinkäyttöön perustuvia pää-töksiä, jotka muutoksenhakuasteet kumoavat ilman, että kukaan päätöksentekijätaholta joutuu vastuuseen asiakkaalle aiheutuneesta vahingosta esim. muutoksenhakuajana. Invalidiliiton mu-kaan on myös tavallista, että kun hallintotuo-mioistuin palauttaa asian sosiaalilautakunnan

uudelleen käsiteltäväksi, tehdään uudestaan samanlainen kielteinen päätös. Valituskierrroksia saattaa olla enemmän kuin kaksi.

Muistutus

Muistutusmenettelystä on säännökset sekä potilas- että asiakaslaissa. Potilaslain mukaan ter-veyden ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oike-us tehdä muistutus terveydenhuollon toimin-tayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle joh-tajalle, joka voi muuttaa hoitopäätöstä. Asiakas-lain mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistut-us kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksi-kön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johta-valle viranhaltijalle. Potilaslain mukaiseen muis-tutukseen on annettava ratkaisu ja asiakaslain mukaiseen muistutukseen on vastattava koh-tuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä.

Muistutuspäätökseen ei voi valittamalla ha-kea muutosta. Potilas voi tehdä asiasta myös hallintokantelun lääninhallitukselle tai TEO:lle.

Terveyden- ja sosiaalihuollon muistutusme-nettelyt ovat periaatteiltaan yhteneväiset. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan sosiaali-huollossa ei kuitenkaan aina ole aivan selvää, mikä on sosiaalihuollon toimintayksikkö ja kuka on se toimintayksikön vastuuhenkilö tai johtava viranhaltija, jolle muistutus tehdään.

Joensuun kaupungin mukaan asiakkaat ja potilaat tekevät harvoin muistutuksia, mie-luummin menettelynä käytetään kantelua lää-ninhallitukseen. Taustalla on asiakkaan epäily, että muistutusta ei oteta vakavasti. Sosiaalihuol-lossa muistutuksiin on Joensuun kaupungin mukaan vastattu asiallisesti ja kohtuullisessa ajassa, terveydenhuollossa vastausaika on huo-mattavasti pidempi.

Itä-Suomen lääninhallituksen mukaan muis-tutuksia on tehty vähän. Sosiaaliasiamiesten raporteissa todetaan, että asiakkaat eivät uskalla tehdä huonosta palvelusta muistutusta, koska he pelkäävät kohtelun ja palvelun edelleen huono-nevan. Asiakkaan näkökulmasta muistutuksen vaikuttavuus on heikko, koska se käsitellään siinä yksikössä, jonka toimintaan he eivät ole tyytyväisiä.

Muistutuksia tehdään Länsi-Suomen läänin-hallituksen mukaan vähän, huomattavasti vä-hemmän kuin kanteluita lääninhallitukseen. Sosiaalihuollon muistutuksia tehtiin Tampereen seutukunnassa v. 2001–02 yhteensä 14 ja vas-taavana aikana kanteluita tehtiin 34.

Muistutusmenettely on kantelua huomattavasti nopeampi tapa asiakkaalle saada ongelmatilanteensa käsittelyyn. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan muistutusmenettelyä tulisi vahvistaa niin, että asiakkaiden tarve kantelemiseen vähenee.

Oulun lääninhallitus puolestaan katsoo, että lääninhallitukseen tulleiden kanteluiden määrän lievä lasku kahden viime vuoden aikana voi viitata siihen, että muistutusmenettelyä on käytetty aiempaa enemmän, kun sosiaaliasiamiesjärjestelmä on tullut tutuksi ja tiedottamista on tehostettu.

Käytännössä ongelmallisia tilanteita aiheutuu Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan mm. vammaisten apuvälineistä. Asiakkaan kannalta tärkeä kysymys on, onko kyseessä lääkinälliseen kuntoutukseen kuuluva väline vai vammaispalvelulain nojalla myönnettävä väline. Jos kyseessä on vammaispalvelulain nojalla myönnettävä apuväline, hän saa välinehakemukseensa päätöksen, josta on oikaisu- ja valitusmahdollisuus. Jos kyseessä on lääkinällisen kuntoutuksen apuväline, kuten pyörätuoli, päätöksen tekee lääkäri, ja kysymys on hoitopäätöksestä. Oikeuskäytännössä KHO on katsonut, että lääkärin hoitopäätöksiin ei voida valittamalla hakea muutosta. Potilas voi sen sijaan kohdistaa vaatimuksensa hoidon järjestämisestä vastuussa olevaan kuntaan hallintoriitamenettelyssä.

Hallintoriita

Hallintoriita on riita, joka koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa oikeutta tai velvollisuutta, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin valittamalla. Hallintoriidan ratkaiseminen kuuluu hallinto-oikeudelle. Jos lääkäri esim. epää potilaan hoidon kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikössä tai maksusitoumuksen tai korvauksen apuvälineestä, potilas voi viedä asian hallinto-oikeuteen hallintoriita-asiana. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suomen Kuntaliiton mukaan viime aikoina hallintoriita-asiat ovat lisääntyneet erityisesti terveydenhuollossa. Yleensä on kysymys kunnallisen terveydenhuollon ulkopuolella hankittujen hoitojen korvaamisesta. Kehitystä, jossa hoitoratkaisut menevät viime kädessä tuomioistuimen arvioitaviksi hallintoriita-asioina, ei voi-

da Kuntaliiton mukaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Sosiaaliasiamies

Asiakaslain 24 § velvoittaa kuntia nimeämään sosiaaliasiamiehen, joka voi myös olla yhteinen kahdelle tai useammalle kunnalle. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaan oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaaliasiamiehen toimialueeseen kuuluvat kaikki kunnan tuottamat sosiaalipalvelut, ostopalvelut ja täysin yksityiset palvelut, joten toimialue ja siihen liittyvä lainsäädäntö on erittäin laaja.

Potilaslain mukaan terveydenhuollon toimintayksikölle on nimettävä potilasasiamies. Kahdella tai useammalla toimintayksiköllä voi myös olla yhteinen potilasasiamies.

Sosiaaliasiamiehen ja potilasasiamiehen tehtävät ovat lähes identtiset, mutta potilasasiamiehen tehtäväksi ei ole säädetty potilaiden oikeuksien ja aseman kehittymisen seurantaan eikä selvityksen antamista siitä vuosittain kunnanhallitukselle. Toisaalta potilasasiamiehen, toisin kuin sosiaaliasiamiehen, tehtävänä on myös potilaan avustaminen potilasvahinkoasiassa ja eräissä muissa potilaslain 9 §:n 3 momentissa mainituissa asioissa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen käsitys on, että myös terveydenhuollon puolella potilasasiamiestoiminnan profiilia voitaisiin nostaa potilaiden asemaa ja oikeuksia koskevalla raportoinnilla. Raportoinnin puitteet voisivat olla samat kuin sosiaalihuollon asiakaslaissa. Potilasasiamiehiä on n. 2 000, sosiaaliasiamiehiä on 200. Potilasasiamiestoiminnan keskittämisellä, samalla potilasasiamiesten määrää vähentäen, voitaisiin lääninhallituksen näkemyksen mukaan saada aikaan ammatillisempaa oikeusturvan ohjausta potilaille.

Sosiaaliasiamiehelle ei ole laissa asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan sosiaaliasiamiehen tulisi olla perehtynyt sosiaalilainsäädäntöön, sosiaalihuollon asiakkaan oikeusasemaan ja yleensä sosiaalihuollon vastuu- ja oikeusturvakysymyksiin.

Seuraavassa käsitellään sosiaaliasiamiestoimintaa lähinnä Stakesin ja Sosiaaliturvan keskusliitto ry:n arviointiraportin mukaan sekä muutamin kohdin lääninhallitusten valtiontilintarkastajille antamien selvitysten perusteella.

Stakes ja Sosiaaliturvan keskusliitto (STKL) ovat julkaisseet arvioinnin sosiaaliasiamiestoiminnan käynnistymisestä (FinSoc arviointiraportteja 1/2003). Raportin mukaan sosiaaliamiesten koulutustausta vaihteli melko paljon. Kahdella kolmesta sosiaaliamiehestä oli korkeakoulututkinto: 29 % oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon, alemman korkeakoulututkinnon 20 % ja ammattikorkeakoulututkinnon 9 %. Noin viidennes oli suorittanut valtiotieteiden tai yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinnon, mikä oli tyypillisin asiamiehen koulutustausta. Kuntakohtaisessa tarkastelussa ei muodostunut tilastollisesti merkittäviä eroja kunnan asukasluvun ja sosiaaliamiehen koulutuksen välille. Kuitenkin alle 20 000 asukkaan kuntiin sijoittui määrällisesti, mutta ei suhteellisesti, eniten muita kuin korkeakoulututkinnon suorittaneita asiamiehiä.

Stakesin ja STKL:n selvityksen mukaan sosiaaliamiehistä 89 % työskenteli hallinnollisesti kunnan organisaatiossa. Kaikista sosiaaliamiehistä 47 % työskenteli kunnan sosiaalitoimen alaisuudessa, 19 % terveystoimessa ja 18 % kunnan yleishallinnossa. Noin 6 % työskenteli jollain muulla toimialalla. Noin kymmenesosa ei työskennellyt kunnan organisaatiossa.

Sosiaaliamiehistä 73 % piti omia mahdollisuuksiaan riippumattomaan ja puolueettomaan työskentelyyn hyvinä, ja vain vajaa kymmenesosa arvioi ne huonoiksi. Noin kolmannes sosiaalitoimessa työskentelevistä asiamiehistä ei pitänyt sijoituspaikkaansa luontevana tai hyvänä. Lisäksi vajaa viidennes työskenteli sosiaalitoimessa tehtävissä, joissa he päättivät tai voivat joutua päättämään asiakasta koskevista etuuksista, eduista tai oikeuksista. Muualla kuin kunnan organisaatiossa työskentelevistä kaikki pitivät sijoituspaikkaansa luontevana tai hyvänä.

Suurin osa sosiaaliamiehistä hoiti tehtävänsä v. 2002 sivutoimisesti tai osa-aikaisesti. Päätoimisia oli vain 11 %. Yli puolet osa-aikaisista käytti tehtävän hoitamiseen alle kuusi tuntia viikossa. Yli 70 %:ssa kunnista sosiaaliamies oli sivutoiminen ja vajaassa 30 kunnassa päätoiminen. Eniten päätoimisia oli yli 50 000 asukkaan kunnissa, joista puolessa asiamies hoiti tehtävää päätoimisesti. Sivutoimisten

sosiaaliamiesten tehtäviin oli melko yleisti yhdistetty potilasiamiehen tehtäviä. Tällainen tilanne oli viidenneksellä sosiaaliamiehiä.

Yhteydenottoja oli arviointiraportin (1/2003) mukaan kaikkiaan 17 094 (v. 2001–6/2002), ja yhteydenottojen syistä suurin oli toimeentulotuen asiat, joista lähes 90 % sosiaaliamiehistä oli saanut yhteydenottoja. Sosiaaliamiehistä 60 % oli saanut vammaispalveluihin liittyviä yhteydenottoja ja lähes joka toinen lastensuojeluun liittyviä yhteydenottoja. Yleisiä olivat myös vanhusten palveluja koskevat yhteydenotot sekä lasten tapaamista ja elatusturvaa koskevat yhteydenotot.

Yli 60 % asiamiehistä oli saanut asiakkailta yhteydenottoja huonon kohtelun takia. Resursien riittämättömyys, muotovirhe tai asiavirhe viranomaisen päätöksessä sekä viranomaisyhteistyön puutteet tai ongelmat sekä sosiaalihuollon asiakasmaksut, pitkät odotus- tai jonotusajat sekä toimintaerimielisyydet viranomaisen päätöksen pohjana olleesta normista olivat yhteydenottojen muita syitä.

Kyselyyn vastanneista sosiaaliamiehistä lähes kaikki olivat antaneet selvityksiä kunnanhallitukselle kunnan sosiaalihuollon tilanteesta. Vain 4 % kyselyn sosiaaliamiehistä ei ollut selvityksiä antanut. Selvityksissä oli kiinnitetty eniten huomiota palveluja koskevaan tiedotukseen ja neuvontaan. Asiakkaiden kohteluun oli selvityksessään puuttunut 37 % asiamiehistä, ja sosiaalihuollon ja sen laadun parantamiseen kiinnitti huomiota 35 % vastanneista. Siihen, miten palveluja tulisi järjestää, kiinnitti huomiota 27 % asiamiehistä. Vajaa kolmannes ei ollut puuttunut mihinkään mainittuihin seikkoihin, kun taas 6 % oli puuttunut kaikkiin. Selvitysten huomiointia kunnan keskushallinnon tasolla vaikeutti käsittelytapa ja aikataulutus, kun selvitys kulkee lautakunnan kautta, jossa se merkitään tiedoksi. Arviointiraportin mukaan vaarana on, ettei selvitykseen tartuta missään vaiheessa.

Tilanne lääninhallitusten mukaan

Lapin lääninhallitus teki v. 2001 ja 2002 selvityksen sosiaaliamiestoiminnasta. Seuraava lääninhallituksen selvitys on valmistumassa. Lääninhallituksen mukaan sekä potilas- että sosiaaliamiehet koetaan järjestelmien osaksi, ja tästä syystä asiakkaiden keskuudessa vallitsee luottamuspuola. Vuonna 2001 Lapin läänin kunnissa yhteydenottoja sosiaaliamieheen oli 998 ja ne vähenivät 872:een v. 2002. Vastaavasti

yhteydenotot lääninhallitukseen lisääntyivät. Sitä vastoin seutukunnittain järjestetyssä sosiaaliamiestoiminnassa, kuten Itä-Läpin seutukunnassa ja Kemi–Tornio-alueella, saatiin myönteisiä kokemuksia ostopalveluna järjestöiltä hankituista sosiaaliamiehen palveluista.

Vuonna 2002 tehdyn Oulun läänin sosiaaliamiestoimintaa koskevan selvityksen mukaan sosiaaliamiehiin otettiin yhteyttä eniten toimeentulotukiasioissa. Vammaispalvelun, lastensuojelun ja sosiaalihuoltolain tulkinnan vuoksi yhteyttä otettiin seuraavaksi eniten. Lähes joka toisen yhteydenoton syynä oli asiaa koskevan informaation tarve. Asiakkaan saama kohtelu oli seuraavaksi yleisin syy ottaa yhteyttä sosiaaliamieheen. Tyytymättömyys etuuden tai palvelun saantiin johti myös yhteydenottoon. Lääninhallitukseen tulleiden yhteydenottojen mukaan sosiaalialan koulutustaustan omaavan sosiaaliamiehen valmiudet hoitaa sosiaalihuollon asiakkaan asiaa ovat huomattavasti paremmat kuin muun koulutustaustan omaavan sosiaaliamiehen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan asiakkaiden yhteydenotot sosiaaliamieheen näyttävät keskittyvän siten, että mitä kaupunkimaisempi ja teollistuneempi kunta sitä enemmän on yhteydenottoja. Pääsääntöisesti pienistä maaseutumaisista kunnista tulee vähän yhteydenottoja, eikä joissakin kunnissa ole yhteydenottoja ollenkaan. Toimeentulotuki oli aiheena melkein puolessa yhteydenotoista. Seuraavaksi suurimmat aiheet olivat lastensuojelu ja vammaispalvelut (molemmat 10–20 % kaikista yhteydenotoista). Myös vanhushuollon kysymykset nousevat aika ajoin voimakkaasti esille eri kunnissa.

Länsi-Suomen lääninhallituksen antamat tiedot perustuvat Keski-Suomen ja Pirkanmaan maakuntien sosiaaliamiesten selvityksiin. Näissä maakunnissa toimii kaksi päätoimista sosiaaliamiestä, joiden toimialueella (17 kuntaa) on yhteensä n. 460 000 asukasta, yli puolet koko alueen väestöstä. Muut sosiaaliamiehet ovat sivutoimisia. Vain kuudessa kunnassa sosiaaliamies hoitaa vain oman kunnan sosiaaliamiestoimintaa, ja 39 kuntaa on järjestänyt toiminnan yhdessä muiden kuntien kanssa. Alueella oli myös kuntia, joissa ei ollut sosiaaliamiestä käytössä ollenkaan v. 2002.

Osalla sosiaaliamiehistä oli asianmukainen, tehtävään soveltuva koulutus ja osalla ei. Sosiaaliamiesten joukossa oli muutamia työntekijöitä, joilla ei koulutustaustansa ja työko-

muksensa puolesta ole riittävää tietopohjaa tehtävään. Länsi-Suomen läänin alueella sosiaaliamiehiksi on myös nimetty henkilöitä, joiden ei asemansa vuoksi olisi suotavaa toimia ko. tehtävässä. Sosiaalijohtajan, sosiaalisihteerin tai sosiaalitoimen talouspäällikön tehtävistä käsin puolueettomuus ja riippumattomuus asiakkaan asiassa vaarantuvat.

Tampereen seutukunnassa (n. 300 000 asukasta) asiakkaiden yhteydenotoista (yht. 791) n. 60 % on tyytymättömyyden ilmauksia päätöksistä tai kohtelusta, useimmiten päätöksistä. Loput yhteydenotoista ovat erilaisia tiedusteluja tai varmistuksia siitä, onko asiakkaita kohdeltu oikeudenmukaisesti tai mihin etuuteen he ovat oikeutettuja. Yhteydenottojen kokonaismäärä on vuosittain noussut, kun asiakkaiden tietoisuus asiakaslaista ja sosiaaliamiehen olemassaolosta on kasvanut.

Itä-Suomen läänissä toimii 17 sosiaaliamiestä ja kuntia on 68. Suurimmalla osalla sosiaaliamiehistä on työnantajana kunta. Läänin alueella on kolme kuntayhtymää (Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Honkalammen kuntayhtymä ja Vaalijalan kuntayhtymä), jotka tuottavat sosiaaliamiestoimintaa ja myyvät sitä alueen kunnille. Pohjois-Savossa toimii yksityinen sosiaalipalvelujen tuottaja, joka myy sosiaaliamiespalveluita kunnille.

Ostopalveluna toimivilla sosiaaliamiehillä on useita asiakaskuntia (2–18 kuntaa). Pohjois-Karjalassa maakunnan kaksi sosiaaliamiestä ovat kokoaikaisia ja palvelevat kuntia seutukunnittain. Pohjois- ja Etelä-Savossa suurin osa sosiaaliamiehistä toimii tehtävässään oman toimensa ohella. Lääninhallituksen mukaan on epäiltävissä, ettei kaikilla sivutoimisesti toimivilla sosiaaliamiehillä riittävä työaika asiamiestoiminnan kehittämiseen.

Itä-Suomen läänin sosiaaliamiehistä valtaosalla on sosiaali- ja terveysalan ammatillinen koulutus. Sosiaaliamiehen tehtäviä hoitaa myös henkilöitä, joilla ei ole tehtävään soveltuvaa koulutusta eikä työkokemusta. Sosiaalialaan perehtymätön sosiaaliamies ei ole lääninhallituksen näkemyksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa vahvistava toimija.

Sosiaaliamiehen työ painottuu neuvontaan ja asiakkaiden kannalta hankalien yhteistyötilanteiden selvittelyyn. Toimeentulotukeen liittyvät ongelmat työllistävät sosiaaliamiehiä, ja vammaispalvelut, lastensuojelu ja lasten huolto-

riidat aiheuttavat runsaasti yhteydenottoja sosiaaliasiamiehiin.

Etelä-Suomen lääninhallituksen selvitykset sosiaaliasiamiestoiminnasta osoittavat, että sosiaaliasiamiesjärjestelmälle on selkeä tarve. Tästä kertoo mm. asiakasyhteydenottojen suuri määrä, joka kasvoi v. 2002 neljänneksen edelliseen vuoteen verrattuna. Kaikkiaan yhteydenottoja oli runsaat 6 000. Asiamiestoiminnan ongelmia ovat liian suuret toimialueet tai väestöpohjat. Myös tehtävän sivutoimisuus tuo ongelmia. Sosiaaliasiamiesten tulisi kyetä toimimaan riippumattomasti suhteessa palvelujärjestelmään. Sosiaaliasiamiesten työ painottuu neuvontaan ja asiakkaiden hankalien tilanteiden selvittelyyn. Asiakasyhteydenottojen taustalla on usein tiedontarve ja tyytymättömyys.

Eniten sosiaaliasiamiehet saivat yhteydenottoja pääkaupunkiseudun suurista kunnista (yli 3 000), seuraavaksi eniten yhteydenottoja tuli Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen kunnista (n. 1 400), muulta Uudeltamaalta ja Itä-Uudeltamaalta tuli 1 300 yhteydenottoa ja Kymenlaaksosta ja Etelä-Karjalasta 800.

Kaikista yhteydenotoista 46 % (3 058) liittyi toimeentulotukeen. Vanhustenhuoltoa koskevia yhteydenottoja oli 256, vammaispalveluja 402, lastensuojelua 323 ja perheasioita, kuten lasten huolto- ja tapaamisoikeutta, koskevia yhteydenottoja oli 259. Muusta sosiaalityöstä otettiin yhteyttä koko läänissä 1 106 kertaa. Sosiaaliasiamiehet saivat myös runsaasti yhteydenottoja, jotka eivät koskeneet heidän toimialaansa.

Yhteydenotot toimeentulotukiasioissa

Koska sosiaaliasiamieheen otettiin eniten yhteyttä toimeentulotukiasioissa, tarkastellaan seuraavassa asiaa Kuopion ja viiden muun kunnan yhteisen sosiaaliasiamiehen kirjaamien havaintojen pohjalta.

Kuopion hallinto-oikeudessa v. 2002 ratkaistuja toimeentulotukivalituksista kuntien lautakuntien tekemiä päätöksiä muutettiin 41,5 %:ssa, ja asia palautettiin takaisin uudelleen käsiteltäväksi 7 %:ssa. Vuonna 2003 muutettujen ja palautettujen määrä oli n. 33 %. Hallinto-oikeuden näkökulmasta puutteena on nähty mm. se, että toimeentulotuen hakijan vaatimuksia ei ole selkeästi kirjattu päätöksentekoprosessissa. Sosiaaliasiamiehen mukaan kuntien päätöksentekomenettelyssä ja sisällön perusteluissa on tarkentamisen varaa.

Sosiaaliasiamiehen on toimeentulotukiasioissa otettu yhteyttä mm. seuraavista syistä:

- Asiaa hoitavaa sosiaalityöntekijää ei tavoiteta tai ei saa tavata.

- Päätös perustellaan viittauksella lakiin toimeentulotuesta, mutta asiakkaalle ei selitetä ratkaisua niin, että hän ymmärtäisi sen.

- Asumismenot on jätetty kokonaan huomiioon ottamatta toimeentulotukeen oikeuttavana menona vedoten niiden kohtuuttomuuteen.

- Toimeentulotuen käsittelyssä on evätty lääkärin terveydellisin perustein määräämän lääkkeen tai lääkevalmisteiden hankkimisesta aiheutuvat menot.

- Toimentulotuen takaisinperinnässä ei käytetä jaksottamista pienempiin perintäeriin pidemmälle ajanjaksolle. Päätöksissä ei näy takaisinperinnän edellytysten arviointia.

- Toimeentulotuen perusosaa on alennettu ilman määräaikaa toistuvasti osoittamatta laissa säädettyä kieltäytymistä tai laiminlyöntiä.

- Sosiaalitoimeen toimeentulovaikeuksissaan yhteyttä ottaneet asiakkaat ovat kokeneet ja ymmärtäneet, että suullisen tiedustelun yhteydessä heidän asiansa vireillepano on evätty tai sitä on rajoitettu.

Työntekijöiden kelpoisuusehdot ja ammattien laillistaminen terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden kelpoisuudesta ja oikeudesta toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä säädetään lailla (559/1994) ja asetuksella (564/1994), kun taas sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista on säädetty pelkästään asetuksella (804/1992).

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan Terveydenhuollon oikeusturvakeskus myöntää hakemuksesta oikeuden tai luvan harjoittaa terveydenhuollon ammattia laillistettuna ammattihenkilönä henkilölle, joka on suorittanut ao. ammattiin johtavan koulutuksen ja täyttää muut ammatinharjoittamisoikeuden ja -luvan myöntämiselle säädetty edellytykset. Laillistettujen ja luvan saaneiden ammattihenkilöiden lisäksi Terveydenhuollon oikeusturvakeskus pitää rekisteriä myös nimikesuojatuista ammattihenkilöistä. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön osalta ei ole olemassa vastaavaa ammatin laillistamista tai ammattihenkilöiden rekisteröimistä koskevaa menettelyä.

Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen mukaisiin tehtäviin valittavien henkilöiden kelpoisuuden arvioi työnantaja. Kelpoisuusasetuksen 4–6 §:t antavat työnantajalle suhteellisen vapaan harkintavallan, sillä säännöksissä mainittuihin tehtäviin voidaan valita muunkin kuin sosiaali- tai terveydenhuoltoalan koulutuksen saanut henkilö. Lisäksi kelpoisuusasetuksen 7 § antaa mahdollisuuden poiketa asetuksessa säädetystä kelpoisuusehdoista enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan, mikä on Uudenmaan lääninhallituksen mukaan yksi syy siihen, että esim. suuri osa kuntien sosiaalityöntekijöistä on epäpäteviä.

Talentia ry:n mukaan kunnat ovat noudattaneet vaihtelevasti sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen vaatimuksia. Kelpoisuusehtojen kiertäminen on sen mukaan valitettavan tavallista. Sosiaalihuollon valvontaviranomaisilla ei ole käytettävissä sellaisia sanktioita, jotka pakottaisivat noudattamaan asetusta.

Kelpoisuusvaatimukset koskevat vain kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvaa tai valvottua yksityistä sosiaalipalvelua ja sosiaalityötä. Sosiaalityön ja -tekijän määrittämättömyys on Talentia ry:n mukaan koettu ammattitaidon käyttöä rajaavaksi erityisesti silloin, kun työtä tehdään moniammatillisesti vahvojen terveydenhuollon ammattien kanssa.

Helsingin diakonissalaitos toteaa, että työntekijöiden kelpoisuusehdot ja työn laatu eivät välttämättä riipu toisistaan. Diakonissalaitoksen kokemuksen mukaan laadukkainta työtä tehdään yksiköissä, joissa on moniammatillinen henkilökunta. Moniammatillisuuteen kuuluu silloin edustajia eri ammattialoilta mutta myös eri koulutustaustalta. Erityisen hyödyllisiä kokemuksia on työryhmistä, joissa kouluasteisen perustutkinnon suorittaneilla lähihoitajilla on mahdollisuus osallistua asiakkaan tai potilaan hoidon suunnitteluun ja toteutukseen. Pelkäättään kelpoisuusehdoilla ja koulutusvaatimuksilla ei saada aikaan laadukasta toimintaa. Muodollista pätevyyttä tärkeämpää on ollut soveltuvuus alalle. Tämä ei diakonissalaitoksen mukaan luonnollisestikaan poista ammatillisen koulutuksen tuomaa lisäarvoa ja välttämättömyyttä joissakin hoitomenetelmissä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan osana sosiaalihuollon kehittämishanketta sosiaalihuollon ammatinharjoittamista koskevaa lainsäädäntöä. Sosiaalihuollon kelpoisuussäännöksiä

koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle v. 2004. Kelpoisuussäännösten uudistamisen taustalla ovat sosiaalialan koulutusrakenteiden muutokset: ammattikorkeakoulututkinnot, lähihoitajakoulutus sekä sosiaalityön uudistunut yliopistokoulutus. Lakiuudistuksen tavoitteena on edistää sosiaalihuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja palvelujen laadukkuutta siten, että sosiaalihuollon henkilöstön ammatillinen osaaminen perustuu ensisijaisesti asiakkaiden palvelutarpeeseen. Tavoitteena on vahvistaa asiakkaan asemaa ja sosiaalialan identiteettiä edistämällä pysyvän ja ammattitaitoisen henkilökunnan riittävyyttä sosiaalihuollon eri tehtävissä.

Keskeisiä palvelujen laatuun ja valvontaan liittyviä lainsäädäntö- ja kehittämishankkeita kelpoisuuslain ja ammatinharjoittamislainsäädännön lisäksi ovat tavoite säännellä asiakkaan oikeutta palvelun tarpeen arviointiin sekä vammaisten ja kehitysvammaisten palvelujen järjestämisvelvollisuuden yhteensovittaminen ja tämentäminen.

Sosiaalipalvelujen saatavuus ja hyvän palvelun periaatteen toteutuminen

Osaava ja riittävä henkilöstö on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sosiaalipalvelujen turvaamisen merkittävin edellytys. Sosiaalihuollon henkilöstön riittävyydestä ja asianmukaisesta koulutuksesta antoivat vuoden 2003 aikana arvionsa valtioneuvoston asettama sosiaalityön neuvottelukunta ja kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin selvityshenkilöt. Näissä arvioinneissa nousi ilmeisenä ongelmana esiin sosiaalihuollon henkilöstön, erityisesti sosiaalityöntekijöiden määrän riittämättömyys sekä uudistuneista koulutusrakenteista johtuva henkilöstön osaamisen muutos, jota ei ole osattu kuntien sosiaalihuollossa käyttää kaikin osin hyödyksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelman (TATO) 2000–2003 seurannassa ilmeni myös, että annettu suositus, yksi sosiaalityöntekijä jokaista 2 000:ta asukasta kohden, oli ohjelmakautena edennyt kunnissa heikosti.

Sosiaalityöntekijäpula ja sosiaalityöntekijöiden jatkuva vaihtuvuus heikentävät asiakkaiden saaman palvelun laatua ja saatavuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointitoimikunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ensisijaisia syitä kuntien sosiaalityöntekijäpulaan ovat heikko palkkaus, puuttuva asiantun-

tijajohtajuus ja tuen puute käytännön työssä, yksintyöskentelyn raskaus sekä puuttuva täydennys- ja muu ammattitaitoa kehittävä koulutus. Sosiaalihuollon henkilöstön vajausta annettuihin laatusuosituksiin nähden on myös vanhusenhuollossa ja päihdehuollossa.

Lasten päivähoidosta annetun asetuksen mukaan päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun asetuksen (804/1992) 4 tai 5 §:ssä säädetty ammatillinen kelpoisuus, enintään seitsemää kolme vuotta täyttäneitä ja neljää alle kolmevuotiaista kokopäivähoidossa olevaa lasten kohden. Perhepäivähoidossa tulee olla yksi hoitaja neljää kokopäivähoidossa ja yhtä puolipäivähoidossa olevaa lasta kohden. Kunnilla on ollut ongelmia asetuksen mukaisen päivähoitohenkilöstön määrän saavuttamisessa.

Vuonna 2003 kuntien valtionosuusprosenttia korotettiin 28,06 %:iin niiden laskennallisista kustannuksista. Valtionosuusprosentin korottamisen taustalla on ollut osittain erikseen määriteltyjä ja valtion talousarvion yhteydessä vahvistettuja käyttöperusteita sekä v. 2003–06 ansiotulojen verotuksen keventämisen kompensatio kunnille. Valtionosuuksien kautta osoitettavat lisämäärärahat kunnille eivät ole muodollisesti käyttötarkoitukseltaan sidottuja, minkä vuoksi valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen on jäänyt kuntien oman päätöksenteon varaan.

Koulutusrakenteen muuttuminen, osaamistason nousu sekä asiakkaiden tarpeista nousevat muuttuneet vaatimukset työn sisällöissä vaativat henkilöstö- ja tehtävärakenteen tarkistamista ja näiden lisäksi myös henkilöstön täydennyskoulutuksen ja työolosuhteiden kehittämistä. Valtioneuvosto antoi 2.10.2003 sosiaalialan turvaamiseksi periaatepäätöksen, joka korostaa myös henkilöstön osaamisen ja työolojen kehittämistä samanaikaisesti, kun uudistetaan palvelurakennetta ja toimintoja. Periaatepäätös toteutetaan v. 2003–07 sosiaalialan kehittämishankkeena.

Asiakkaan kohtaamiseen liittyviä vaikeuksia nousee esille sekä asiakkaiden että työntekijöiden taholta. Vammaisuuteen liittyvät toiminnanrajoitukset voivat aiheuttaa psyykkistä stressiä molemmissa osapuolissa, ja vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutuminen voi vaarantua mm. kommunikaatio-ongelmien vuoksi.

Vammaispalvelulaissa (380/1987) korostetaan asiakkaan oman näkemyksen kunnioittamista. Lain palvelujen ja tukitoimien tavoitteena on vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden edistäminen. Itsenäisyyden kannalta keskeisiin palveluihin (mm. kuljetus- ja tulkkipalvelut) on säädetty kuntien erityinen järjestämisvelvoite, joka vastaa asiakkaan oikeutta palveluihin.

Puhe- ja kuulovammaisten tulkkipalveluiden avulla vammaisilla asiakkailla ja heitä palvelevilla työntekijöillä on mahdollisuus asialliseen asioiden selvittämiseen. Tulkkipalvelujen saatavuuden vahvistamiseksi on käynnissä hanke, jolla kuntia ohjataan seudulliseen yhteistyöhön ja tulkkipalveluiden toimintavalmiuksia ja kattavuutta pyritään lisäämään. Erityisesti puhevammaisten tulkkipalvelujen saatavuudessa on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan vielä paljon kehittämisen varaa.

Kuurojen Liiton valtiontilintarkastajille antaman selvityksen mukaan näyttää siltä, että sosiaaliasiamiehet eivät pysty viittomakieltä taitamattomina toimimaan täyspainoisesti viittomakielisten asiakkaiden oikeuksien turvaamisen puolesta. Tarvitaan alueyhteistyötä Kuurojen Liiton, sosiaaliasiamiesten ja kuurojen asiakkaiden välillä, jotta hyvän palvelun periaatteita voidaan edistää käytännön asiakastyössä. Liitto pitää tärkeänä myös yhteistyötä lääninhallitusten kanssa saadakseen tietoa viittomakielisiä sosiaalipalvelujen käyttäjiä koskevista sosiaalihuollon epäkohdista. Näin liitto voisi puolestaan edistää viittomakielisten kohdalla sosiaalihuollon laatua.

Sosiaali- ja terveysministeriön tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2000–03 oli tavoitteena mm. kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien osallisuuden lisääminen. Vammaisten lasten vanhempien järjestöt ovat nostaneet esille vaikeudet, joita perheet kokevat, kun monivammaisten lasten tarvitsemia palveluja joudutaan hankimaan eri palvelupisteistä. Vanhempien jaksamisen ja tiedonsaannin turvaamiseksi sekä eri palvelujen tarkoituksenmukaisesti koordinoimiseksi on kokeiltu palveluohjausta uutena asiakaslähtöisenä työmuotona. Asiakkaan näkemyksen esille nostaminen on edelleen suuri haaste sosiaalihuollon palveluissa. Palveluohjauskokeilun tuloksia levitetään nyt sekä kokeilukuntien että vammaisryhmien ulkopuolelle osana sosiaalialan kehittämishanketta.

Viime vuosina toteutettu laadunhallinnan parantamiseen tähtäävä työ on nostanut osaltaan asiakkaan kohtaamiseen ja valinnanmah-

dollisuuksiin liittyvät asiat kunnissa tarkastelun kohteeksi. TATO-ohjelman mukaiset laatusuositukset on valmisteltu ikäihmisten palveluista, mielenterveyspalveluista, päihdepalveluista, vammaisten asumispalveluista ja apuvälinel palveluista. Lähiaikoina valmistuu sosiaali- ja terveysministeriön mukaan myös kouluterveydenhuollon laatusuositus ja valmisteilla on sosiaalipäivystystä koskeva laatusuositus. Laatusuositukset on valmisteltu laajassa yhteistyössä eri osapuolten kesken ja suosituksia juurrutetaan tällä hetkellä arjen toiminnoiksi.

Suomen Kuntaliiton mukaan erityisiä ongelmia sosiaalityöntekijöiden osalta näyttää olevan Itä- ja Pohjois-Suomessa ja muuallakin pienissä kunnissa. Suurissa kaupungeissakaan ei päteviä sosiaalityöntekijöitä saada riittävästi ja vaihtuvuus on suurta. Sosiaalityön työmäärä ja kuormittavuus sekä työlle asetetut vaatimukset ovat jatkuvasti kasvaneet. Kuntien sosiaalitoimistojen työssä on nähtävissä juridisoituminen ja asiakkaiden kasvavat odotukset sekä ongelmien vaikeutuminen. Tämä vaikuttaa henkilöstön hakeutumiseen muihin tehtäviin, esim. erilaisiin projekteihin.

Sosiaalialan eri henkilöstöryhmien työnjaon täsmentäminen on Kuntaliiton mukaan tarpeen koulutuksessa tapahtuneiden muutosten ja asiakkaiden muuttuvien tarpeiden vuoksi. Tehtävä-

rakenteita tullaan tarkastelemaan sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien (AMK) välillä. Tätä on jo tehty päättymässä olevassa STEAM-projektissa, jonka tuloksia voitaneen hyödyntää valtakunnallisesti. Uudelleenarvioinnin tarpeita on esim. myös kotona annettavissa palveluissa ja asumispalveluissa, joissa työskentelee sekä sosiaali- että terveydenhuollon koulutuksen saanutta henkilöstöä.

Sosiaalipalveluissa seutuyhteistyö on Kuntaliiton mielestä yksi keino turvata palvelut ja niiden tuottamiseen tarvittava osaava henkilöstö, kun kuntien toimintaedellytykset muuttuvat väestön ja kuntahenkilöstön ikääntymisen sekä kuntatalouden epävakaiden näkymien vuoksi. Yhteistyötä kehittämällä voidaan jakaa erityisosaamisen alueita ja työntekijä voi syventää omaa osaamistaan. Yhteisillä erityistyöntekijöillä voidaan taas kehittää työtä useissa kunnissa ja samalla tarjota työparin tukea etenkin harvinaisemmissa ja vaikeissa asioissa. Osana vuoden 2003 lopussa päättynyttä Verkostoituvat erityis- palvelut -hanketta Suomen Kuntaliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö tuottivat julkaisun Sosiaalipalveluja seutuyhteistyöllä – ideasta sopimukseen, joka sisältää sopimusmalleja sosiaalipalvelujen seudulliseen tuottamiseen sekä laajahkon tausta-aineiston.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi v. 2000 käsitellessään hallituksen esitystä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, että laki täsmentää perusoikeuksien sisältöä sosiaalihuollossa. Sen avulla voidaan merkittävästi parantaa perusoikeuksien toteutumismahdollisuuksia tällä julkisten tehtävien alueella. Kyseinen laki tuli voimaan 1.1.2002. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asema poikkeaa terveydenhuollon potilaan asemasta. Potilas on pääosin palvelunsaaja, kun taas asiakas on paitsi palvelunsaaja myös etuukseen vastaanottaja. Tämä näkyy esim. salassapitosäännösten soveltamisessa. Sosiaalihuollon viranomaisella on tehtäväänsä suorittaessaan laaja asiakasta koskeva tietojensaantioikeus muilta viranomaisilta, myös terveydenhuollon ammattihenkilöiltä. Potilaslaissa ei ole säännöstä, joka velvoittaisi terveydenhuollon viranomaisen antamaan potilastietoja tarvittaessa

sosiaaliviranomaisille. Tästä on aiheutunut ongelmia, kun terveydenhuollon viranomaiset ovat katsoneet, ettei sosiaalihuollon asiakaslaki koske heitä. Valtiontilintarkastajien mielestä salassapitosäännökset on uudistettava niin, etteivät ne estä nopeaa ja tarkoituksenmukaista asiaan puuttumista tilanteen niin vaatiessa eivätkä tarpeettomasti vaikeuta viranomaisten yhteistyötä. Valtiontilintarkastajat pitävät hyvin ongelmallisena esim. tilannetta, jossa terveydenhuollon on havaitessaan lapsen pahoinpitelytapauksen toimittava sosiaalilautakunnan välityksellä ja tehtävä lastensuojeluilmoitus. Sosiaalihuollon viranomaisella on sitten oikeus tai velvollisuus ilmoittaa asiasta poliisille.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät erityistä huomiota alaikäisten asemaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Alaikäisten asiat vaativat paneutumista ja ammattitaitoa. On tapauksia, joissa voidaan katsoa, että alaikäisen potilaan oikeus pitää potilastietonsa salassa huoltajiltaan on vastoin hänen omaa etuaan. On myös tapauksia, joissa sosiaalihuollon alaikäisen asiakkaan itsemääräämisoikeutta olisi syytä vahvistaa, jotta hän saisi tarvitsemiaan avohuollon tukipalveluja ilman huoltaji-

ensa suostumustakin. Valtiontilintarkastajien mielestä säännöksiä on muutettava niissä tapauksissa, joissa niiden soveltaminen käytännössä johtaa alaikäisen kannalta epätoivottuun tulokseen.

Potilasasiakirjojen laatimisesta ja säilyttämisestä on säännelty kattavasti laissa ja asetuksessa, mutta sosiaalihuollon asiakirjoista ei ole vastaavia säännöksiä. Valtiontilintarkastajat eivät pidä tarkoituksenmukaisena tilannetta, että moniammatillisessa toimintayksikössä voi samankin henkilön asiakirjoja koskea erilaiset salassapitosäännökset sen mukaan, onko ne laatinut sosiaali- vai terveydenhuollon ammattilainen.

Asiakaslain mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua päätökseen tai kirjalliseen sopimukseen. Päätöksessä asiakas voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja valituksen. Päätöksiä ei kuitenkaan aina tehdä tai anneta asiakkaalle. Päätöksiä myös perustellaan vajavaisesti. Tämä heikentää asiakkaan oikeusturvaa ja voi johtaa oikeuslaitosta kuormittavaan muutoksenhakuun. Valtiontilintarkastajat eivät pidä tällaista menettelyä lainmukaisena. Erityisen tuomittavaa on se, että päätökset tehdään säästösyistä asiakkaan edun vastaisesti ja vakiintuneeksi katsottava oikeuskäytäntö sivuuttaen. Valtiontilintarkastajat edellyttävät, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyy tarvittaviin toimiin tämäntyyppisen menettelyn estämiseksi.

Asiakaslain mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen tekemahdollisuutta heikentää se, että asiakkaat välttävät muistutuksen tekoa, koska pelkäävät kohtelun ja palvelun sen johdosta edelleen huononevan. Muistutusmenettely olisi kuitenkin asiakkaan kannalta nopea tapa saada ongelmatilanne käsiteltyä. Valtiontilintarkastajien mielestä tähän ongelmaan tulee kiinnittää vakavaa huomiota muistutusmenettelyn käytön lisäämiseksi, jotta mahdollisten kanteluiden käyttö vähenisi.

Asiakaslaki velvoittaa kuntia nimeämään sosiaaliasiamiehen. Sosiaaliasiamiehelle ei ole laissa asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Sosiaalihuollon kelpoisuuslakia valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä osana sosiaalihuollon kehittämishanketta. Valmistelu koskee myös sosiaaliasiamiehen kelpoisuusehtoja. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi kelpoisuusehtojen lisäksi kiinnittää huomiota sosiaaliasiamiehen aseman riippumattomuuden varmistamiseen.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätökset sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisesta ja Kansallisesta terveyshankkeesta. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä näiden hankkeiden välistä riittävää yhteistyötä, jotta välttyttäisiin voimia kuluttavalta kilpailulta ja löydetäisiin yhteiset tavoitteet.

Työministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston jäsenkunta tarkastajat pyysivät työministeriöltä selvityksen yhteishankintakoulutuksesta sekä työvoiman hankintakanavista ja rekrytointiongelmista.

Valtioneuvoston jäsenkunta tarkastajat tekivät kertomusosuu- den valmisteluun liittyvän valvontakäynnin työministeriöön 16.6.2004. Käynnillä kuultiin työministeri Tarja Filatovin ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: työllisyyden viime vuosien keskeiset muutokset ja lähivuosien kehitysnäkymät, hallinnonalan tärkeimmät tapahtumat v. 2003 ja työllisyyden edistämiseen laaditut kehittämishankkeet, ohjelmat, uudistukset ja kokeilut v. 1999–2003, näihin käytetyt voimavarat ja niillä saavutetut tulokset.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuu- den valmistelusta on vastannut ylitarkastaja Raimo Laitinen. Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston jäsenkunnan kokouksessa 6.10.2004.

Yhteishankintakoulutus

Tämän kertomusosuu- den tarkoituksena on selvittää, voidaanko yhteishankintakoulutuksen käyttöä lisätä. Yhteishankintakoulutuksella tarkoitetaan koulutusta, jonka työvoimaviranomainen suunnittelee ja toteuttaa yhdessä yhden tai useamman yrityksen kanssa. Yritysten kanssa tiiviissä yhteistyössä toteutettavaa yhteishankintakoulutusta on pidetty hyviin työllistymistuloksiin johtavana koulutusmuotona. Valtioneuvoston jäsenkunta tarkastajat totesivat vuodelta 2001 antamassaan kertomuksessa työnantajapalveluja koskeneessa kannanotossaan, että erityisesti toimenpiteitä, kuten yhteishankintakoulutusta, joiden työllisyysvaikutus on suuri, tulisi lisätä.

Viime vuosien työllisyyskehitys

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työllisten määrä oli v. 2003 n. 2 365 000 henkeä eli hieman alemmalla tasolla kuin v. 2001. Työllisten miesten määrässä saavutettiin huippu v. 2001, jonka jälkeisinä kahtena vuonna työllisten määrä väheni. Työllisten miesten määrä oli v. 2003 hieman pienempi kuin v. 2000. Työllisten naisten määrä kasvoi vuoteen 2002 saakka, mut-

ta väheni v. 2003 n. 6 000 hengellä vuoteen 2002 verrattuna.

Toimialoiittain työllisten määrän väheneminen on jatkunut alkutuotannossa vuodesta 1966 lähtien joka vuosi. Työllisten määrä väheni 27 000 henkeä (5,4 %) teollisuudessa vuodesta 2001 vuoteen 2003 ja oli v. 2003 alle vuoden 1998 tason. Kaupan työllisten määrä kääntyi v. 2003 lievään laskuun. Rahoitus- ja vakuutusala- la pitkään jatkunut työllisten määrän kasvu oli 3,8 % vuodesta 2001 vuoteen 2003 ja palveluk- sissa vastaavasti 2,3 %.

Työvoimaan kuuluvien määrä oli v. 2003 kaikkien TE-keskusten alueilla joko pienempi tai likimain yhtä suuri kuin v. 2002. Uudenmaan TE-keskuksen alueella työvoimaan kuuluvien määrä väheni ja työllisyysaste laski ensi kerran vuoden 1993 jälkeen. Vuonna 2003 työllisyysaste oli koko maassa 67,3 % ja v. 2001 vastaavasti 67,7 %.

Työttömyysaste laski vuoden 2001 tasosta (9,1 %) hieman vuoteen 2003 (9,0 %) työvoiman ulkopuolelle siirtymisen vuoksi. Vuodesta 2001 vuoteen 2003 työttömyysaste kohosi Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan TE-keskusten alueilla ja laski Satakunnan, Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin TE-keskusten alueilla.

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 4/2004 vp) työelämästä todetaan, että Suomi on monissa tutkimuksissa todettu hyvin kilpailukykyiseksi maaksi, mutta se ei ainakaan toistaiseksi ole johtanut merkittävästi lisääntyneisiin teollisuus- tai palvelualojen investointeihin Suomessa. Suomalaiset yritykset työllistävät ulkomailla huomattavasti enemmän kuin ulkomaalaisten omistamat yritykset Suomessa. Lindströmin tutkimuksen (Lindström Maarit: Ulkomaaiset yritykset Suomessa: Investointimotiivit ja näkemykset toimintaympäristöstä. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita 917/2004. Helsinki.) mukaan v. 2003 ulkomaisilla yrityksillä oli Suomessa henkilöstöä n. 185 000. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtajan Pekka Ylä-Anttilan asiantuntija-arvion mukaan

suomalaisyrittäjillä oli v. 2003 henkilöstöä ulkomailla 300 000–310 000 henkeä.

Valtioneuvoston selonteon mukaan vuodesta 1990 vuoteen 2002 yrittäjien määrä kasvoi vain n. 15 000:lla. Vuoden 2002 lopussa Suomessa oli yrittäjiä ja yrittäjäperheenjäseniä kaikkiaan 307 000, joista 88 000 oli maatalousyrittäjiä, 13 000 yrittäjiä palkatta avustavia perheenjäseniä ja 206 000 muita kuin maatalousyrittäjiä. Työnantajayrittäjiä oli 87 000 ja yksinäisyrittäjiä 130 000. Yrityksistä lähes 99 % on alle 50 hengen pienyrityksiä. Pienyritykset työllistivät runsaasti 40 % yritysten työvoimasta. Mikroyritysten eli 1–9 hengen yritysten osuus yritysten määrästä oli v. 2000 n. 93 % (207 000).

Yhteishankintakoulutuksen keskeiset säädökset

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhteishankintaan (yhteishankintakoulutukseen) sovelletaan lakia julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002), valtioneuvoston asetusta julkisesta työvoimapalvelusta (1344/2002) ja työministeriön asetusta työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yleisistä hankintaehdoista ja opiskelijavalintamenettelystä (1334/2002). Julkista työvoimapalvelua koskevaa lakia ja asetusta on täsmennetty työministeriön ohjeissa (O/16/2003 TM, O/17/2003 TM, O/18/2003 TM, O/19/2003 TM ja O/24/2003). Yhteishankintakoulutukseen sovelletaan lisäksi lakia julkisista hankinnoista (1505/1992), asetusta valtion hankinnoista (1416/1993) ja asetusta kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998).

Työvoimapalvelulain perusteella työvoimaviranomainen voi harkintansa mukaan hankkia koulutuksen joko kokonaan julkisin varoin tai yhteishankintana. Osallistuminen koulutuksen rahoitukseen on mahdollista työvoimapolitiittisin perustein, joita ovat työpaikkojen säilyttäminen, työvoiman saatavuuden turvaaminen ja työttömyyden ennaltaehkäisy. Tarjottavan koulutuksen tulisi antaa työntekijälle laajemmin sovellettavaa ammattitaitoa ja koulutuksen tulee vastata työmarkkinoiden tarpeita.

Julkisista hankintoja koskevan lainsäädännön perusteella koulutushankinta on aina kilpailutettava, ellei suora hankintamenettelylle ole valtion hankinnoista annetun asetuksen (1416/1993) 4 §:n tai kynnysarvot ylittävistä hankinnoista annetun asetuksen (380/1998) 14 §:n mukaista perustetta. Suoraa hankintamenettelyä käytettä-

essä hankintapäätös on perusteltava kirjallisesti hankintalainsäädännön mukaisesti.

Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta) todetaan, että hankintalainsäädännön suomat poikkeukset, kuten suora hankinnat, uhkaavat jatkossa muodostua pääsäännöksi. Tarkastusvirasto piti aiheellisenä kokonaistilannearvion tekemistä kilpailuttamisen ongelmista sen selvittämiseksi, miten hankintalainsäädännön vaatimukset ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen markkinat ovat ylipäätään käytännössä yhteen sovitettavissa.

Työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 4 §:n mukaan työpaikan rakenteiden ja tuotannon uudistamiseen liittyvän koulutuksen kustannukset kuuluvat työnantajalle osana liiketoimintaa. Yhteishankintakoulutuksella ei ole tarkoitus korvata työnantajan kustannettavaksi kuuluvaa henkilöstökoulutusta tai työtehtäviin perehdyttämistä.

Työministeriön ohjeen (O/24/2003) mukaan koulutuksen vähimmäispituus voi vaihdella koulutustarpeiden mukaan. Esimerkiksi lupatyypisessä koulutuksessa (hitsausluokat, hygieniapassi) koulutus voi olla hyvin lyhytkestoisista, mutta yleisesti suositellaan, että koulutus kestää vähintään 10 päivää ja sisältää teoriaopintoja, joiden osuus on vähintään 30 % koulutuksen kokonaiskestosta. Yhteishankintakoulutukselle asetetaan yleensä työllistymistavoite, jonka tulee olla realistinen suhteessa koulutuksen laatuun ja tavoitteisiin.

Ministeriön mukaan yhteishankintakoulutusta voidaan toteuttaa julkisella ja ns. kolmannella sektorilla samoin ehdoin kuin yksityisellä sektorilla. Kolmannen ja julkisen sektorin kanssa toteutetut hankkeet ovat olleet harvinaisia. Kolmannen sektorin osalta yhteishankinnan käyttöä rajoittaa se, että sillä ei ole rahaa maksaa koulutuksen työnantajaosuutta.

Yhteishankintakoulutuksen tavoitteet ja mallit

Työministeriön ohjeen (O/24/2003) mukaan koulutuksen tavoitteina voivat olla uuden työvoiman rekrytointi, koulutus osana yrityksen muutos- ja kehittämishankkeita, työvoiman työpaikkojen säilyttäminen ja työssä jaksamisen edistäminen sekä työttömyyden ennaltaehkäisy.

Rekrytointikoulutus soveltuu uuden ammattitaitoisien henkilöstön palkkaamiseen silloin, kun tarvittavaa työvoimaa ei ole tarjolla työttömien työnhakijoiden tai koulutuksesta valmistu-

vien joukossa. Osa rekrytoinnista voidaan järjestää kouluttamalla työssä olevia avaintehtäviin vaihtovalmennuksena. Vaihtovalmennuksella tarkoitetaan koulutusta, jossa työpaikalta jatkotai täydennyskoulutukseen lähtevien tilalle koulutetaan samoihin tai eri työtehtäviin sijaiseksi työtön työnhakija. Vaihtovalmennus voi liittyä myös työyhteisöjen kehittämishankkeisiin, joilla pyritään turvaamaan ikääntyvän työvoiman työpaikan säilyminen.

Yhteishankintakoulutus voi olla osa pk-yritysten kehittämishanketta ja -koulutusta. Yrityksen projektityöhön valitaan sopivia työttömiä työnhakijoita ja työttömän työssä oppimista tuetaan teoreettisella lisä- ja täydennyskoulutuksella. Tavoitteena on saavuttaa osaamista, joka edesauttaa ratkaisevasti henkilön sijoittumista kyseiseen tai muuhun vastaavaan yritykseen.

Irtsanomis-, lomauttamis- tai osaaikaistamistilanteissa koulutuksen tavoitteena on syventää ja laajentaa työntekijän ammattitaitoa, parantaa yrityksen tuottavuutta ja laatua sekä välttää jatkossa erityisesti suhdanteista johtuvat lomautukset. Jos irtisanomista ei voida välttää eikä työntekijä kykene ammattitaitonsa vuoksi sijoittumaan muidenkaan työnantajien palvelukseen, voidaan yhteishankintakoulutusta järjestää ns. out-placement-koulutuksena. Koulutus sisältää tällöin valmentavaa tai ammatillista koulutusta, joka edistää työntekijän sijoittumista uusiin työtehtäviin tai ammatilliseen koulutukseen. Vuodelta 2001 annetun valtioneuvoston tarkastajien kertomuksen mukaan työministeriö harjoittaa henkilöstön vähentämiseen liittyviä erityispalveluja ja uudelleensijoittumisvalmennusta myös maksullisena palveluna.

Hankintamenettely

Työministeriön mukaan neuvottelut yhteishankintakoulutuksen järjestämisestä käynnistyvät työnantajan tehdessä hankintaa koskevan esityksen paikalliselle työvoimatoimistolle tai TE-keskuksen työvoimaosastolle. Työhallinto markkinoi yhteishankintakoulutusta työnantajille yhtenä rekrytointikanavana, kun työvoimatoimistojen virkailijat tekevät työnantajakäyntejä yrityksiin. Markkinointia varten on laadittu esitteitä, ja yhteishankintakoulutuksen eri muodoista on käytettävissä tuotekuvaukset. Palveluista on tietoa työhallinnon Internet-sivuilla, ja lomakepohja koulutusesityksen tekoa varten on saatavilla sähköisestä lomakepalvelusta.

Ministeriön mukaan työnantajakäynnit ovat tukeneet ja edistäneet yhteishankintakoulutuksen käyttöä. Vuonna 2002 tehtiin n. 24 000 ja v. 2003 n. 26 000 työnantajakäyntiä. Aiemmilta vuosilta ei ole tilastotietoja.

Työvoimaviranomainen ja työnantaja laativat yhdessä tarjouspyynnön liitteeksi tarvittavat koulutuksen kuvaustiedot. Kilpailuttamisessa ja koulutustarjouksen tekemisessä käytetään työministeriön tarjouspyyntö- ja hintaerittelylomakemalleja soveltuvin osin.

Hankinnat tehdään tarjouksen kokonaistaloudellisen edullisuuden ja parhaiten koulutuksen ostajan tarpeisiin soveltuvan tarjouksen perusteella. Kokonaistaloudellisuuden arvioinnissa käytetään hankintayksikön tarjouspyynnössään ilmoittamia kriteerejä. Arviointikriteerit on kuvattu työministeriön ohjeessa (O/16/2003), tai ne on määritelty yhdessä työnantajan kanssa.

Hankinnasta tehdään sopimus työministeriön ohjeen (O/18/2003) mukaisesti. Jos hankintaan osallistuva työnantaja jättää maksuosuutensa maksamatta, työhallinto ei vastaa kouluttajalle maksamatta jääneestä osuudesta.

Työnantajan ja kouluttajan taustojen selvittäminen

Työministeriön ohjeen (O/24/2004) mukaan ennakkovalvonta on tärkeää koulutuksen rahoituksen osallistumisedellytysten selvittämiseksi ja väärinkäytösten estämiseksi. Työnantajan ja koulutuksen järjestäjän tulee toimittaa ote kauppa-, yhdistys- tai säätiörekisteristä ja jäämäluettelo työvoimaviranomaiselle ennen yhteishankintasopimuksen tekemistä. Rekisteriote ei saa olla kolmea kuukautta vanhempi.

Työvoimaviranomaisen tulee tarkistaa kauppa-, yhdistys- tai säätiörekisteristä, että hankintasopimuksen ja koulutussuunnitelman allekirjoittajana on työnantajan tai koulutuksen järjestäjän nimen kirjoittamiseen oikeutettu henkilö. Lääninverovirastosta saatavasta jäämäluettelosta selviää, onko työnantajalla tai koulutuksen järjestäjällä erääntyneitä tai maksamattomia veroja tai tilittämättä jääneitä ennakonpidätyksiä tai sosiaaliturvamaksuja. Jos näitä maksuja on maksamatta, hankintasopimusta ei pääsääntöisesti tule tehdä.

Ministeriön ohjeen mukaan Suomen Asiakastiedon rekisteristä ja Virallisesta lehdestä saatavia tietoja voidaan hyödyntää arvioitaessa työnantajan taloudellista tilannetta. Suomen Asiakastiedon rekisteristä ilmenevät mahdolliset

työnantajan maksamattomat julkis- ja yksityisoikeudelliset velat ja myös se, onko työnantaja haettu konkurssiin tai onko työnantaja yritysaneerauksessa. Virallisesta lehdestä käy ilmi mahdollinen yritysaneeraus- tai konkurssinnettely tai se, onko työnantajan omaisuutta pakkohuutokauppana menettelyssä tai väliaikaisessa maksu- ja perintäkiellossa.

Hankintasopimuksen tekemisedellytyksiä harkittaessa tulee tarkistaa, onko työnantajan tai koulutuksen järjestäjän palveluksessa oleville työntekijöille maksettu palkkaturvaa. Jos palkkaturvaa on maksettu, tulee tarkistaa, onko työnantaja tai koulutuksen järjestäjä maksanut palkkaturvana maksetut saatavat takaisin tai tehnyt takaisinmaksusta maksusuunnitelman, jota on noudatettu. Jos näin on tehty tai työnantajan tai koulutuksen järjestäjän taloudellinen tilanne on muuten kunnossa, voidaan hankintasopimus tehdä.

Koulutuksen hankintasopimuksen tekemistä harkittaessa on tarkistettava työhallinnon URA-järjestelmästä tiedot työnantajan työvoimatoimistolle ilmoittamista avoimista työpaikoista, työnantajalle tehdyistä työllistämistukipäätöksistä, työntekijöiden lomauttamisista tai irtisanomisista, työajan lyhentämisestä ja muista mahdollisista työnantajavelvoitteisiin liittyvistä ongelmista.

Ministeriön ohjeen mukaan yritysten taloudellisen tilanteen, toimialan tulevaisuuden näkymien ja alan kilpailutilanteen selvittämisessä voidaan hyödyntää myös TE-keskusten yritysosastojen tekemiä selvityksiä. Tietojen saaminen yritysosastolta edellyttää työnantajan yhteishankintaesityksessä antamaa suostumusta.

Työoikeudelliset velvoitteet

Koulutuksen hankintatilanteessa tulee kiinnittää huomiota työsopimuslakiin (55/2001). Työvoimaviranomaisen tulee tarkistaa, ettei työnantaja hankintasopimuksen tekemistä edeltäneiden yhdeksän kuukauden aikana ole irtisanonut, lomauttanut tai lyhentänyt työaikaa tuotannollisista tai taloudellisista syistä samoista tai samantyyppisistä tehtävistä, joihin yhteishankintana koulutetaan uutta työvoimaa. Jos työnantaja on yhdeksän kuukauden aikana ennen hankintasopimuksen tekemistä lomauttanut tai irtisanonut työntekijöitä tai lyhentänyt työaikaa, mutta lomautukset ja työajan lyhennykset ovat päättyneet tai irtisanotuille on tarjottu mahdollisuus

palata entiseen työpaikkaansa, voidaan yhteishankintasopimus tehdä.

Työsopimuslain 2 luvun 5 §:n mukaan työnantajan, jonka työssä on kokoaikatyöhön pyrkiviä osa-aikaisia työntekijöitä ja joka hakee uutta työvoimaa samankaltaiseen osa- tai kokoaikatyöhön, on tarjottava työtä, jos tämä on työn laatuun mahdollista, eikä työsopimuslain 6 luvun 6 §:stä muuta johdu, ensisijaisesti osa-aikatyötä tekeville. Ministeriön mukaan työnantajan tehdessä koulutusesityksen työnantajalta tulee tiedustella, onko hänen palveluksessaan em. edellytykset täyttäviä osa-aikaisia työntekijöitä ja onko heille tarjottu kokoaikatyötä. Jos kokoaikatyötä on tarjottu, mutta osa-aikainen työntekijä on kieltäytynyt ottamasta sitä vastaan, estettä hankintasopimuksen tekemiselle ei ole.

Muut hankintaan vaikuttavat tekijät

Työministeriön mukaan ennen hankintaan ryhtymistä on tarkoin harkittava koulutuksen tarpeellisuus, tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus. Tarpeellisuuden osalta tulee selvittää työvoiman saatavuus muutoin kuin yhteishankinnan keinoin. Tältä osin tulee selvittää työvoiman alueellisen liikkuvuuden mahdollisuudet ja käynnissä olevien koulutusten hyödyntäminen ja muut koulutusvaihtoehdot, esim. oppisopimuskoulutus.

Vaikuttavuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota työpaikkojen pysyvyyteen, uusien työpaikkojen syntymiseen, ammattitaidon laajenemiseen ja koulutuksen yleistettävyyteen. Vaikuttavuutta tarkastellaan sekä lyhyen että pitkän aikavälin arviolla. Työvoimaviranomainen sopii työllistymistavoitteesta tai säilyvistä työpaikoista yhdessä työnantajan kanssa.

Kilpailunäkökohdat ja rahoitus

Työministeriön mukaan koulutuksen rahoituksen tulee aina olla perusteltavissa työvoimapolitiisin toimenpitein. Koska hankintasopimuksen tekemiseen liittyy aina viranomaisen harkintavalta, on rahoittaminen luonteeltaan valikoivaa. Sopimuksia tehtäessä tulee huomioida yhdenvertaisuusperiaate: yhtään yritystä tai tuotannonalaa ei saa perusteettomasti asettaa eri asemaan.

Ministeriön mukaan kilpailua vääristävien vaikutusten arviointi on vaikeaa ja siinä on syytä käyttää apuna yrityksen taloudellista tilaa kuvaavia tietoja, muita viranomaisia ja yrittäjiä sekä elinkeinoelämää edustavia järjestöjä. Jos työhal-

linnon rahoitusosuus on suuri suhteessa työnantajan liikevaihtoon, ei voida olla varmoja siitä, ettei se vääristä kilpailua. Hankintaa tehtäessä on huolehdittava siitä, ettei työnantajan henkilöstön määrä nouse niin suureksi, että työhallinnon rahoitus vääristää saman alan yritysten välistä kilpailua. Samoin tulee kiinnittää huomiota aiempiin rahoitusosuuksiin ja siihen, toimiiko yritys toimialalla, jolla on ylikapasiteettia.

Koulutusosimusta tehtäessä tulee kiinnittää huomiota tukien mahdolliseen kasautumiseen. Muut kunnan ja valtion tuet saattavat yhdessä työhallinnon rahoitusosuuden kanssa vaikuttaa yritysten välistä kilpailua vääristävästi. Myös yritykselle myönnettyjen työllistämistukien ja työharjoittelijoiden määrään tulee kiinnittää huomiota.

Rahoitusosuus

Työhallinnon rahoitusosuuden määrittelyssä otetaan huomioon työllistyvien määrä ja työllistymisvaikutusten pysyvyys. Alueelliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon työvoimaviranomaisen rahoitusosuutta määritettäessä. Työhallinnon rahoitusosuus on pääsääntöisesti enintään 50 % koulutushankinnan kokonaiskustannuksista. Rahoitusosuus voi vaihdella seuraavassa esitettävien perusteiden.

Työhallinnon rahoitusosuutta voi nostaa koulutettavien kuuluminen työmarkkinoilla

heikommassa asemassa oleviin, kuten pitkäaikaistyöttömiin, vajaakuntoisiin, ikääntyneisiin, heikon koulutuksen tai ammattitaidon omaaviin, maahanmuuttajiin tai työmarkkinoille palaaviin työntekijöihin. Rahoitusosuutta voidaan nostaa, jos koulutuksella saavutetaan osaamista, jota voidaan hyödyntää laajemmin kuin vain rahoitukseen osallistuvan työnantajan tehtävissä. Tähän osaamiseen kuuluvat ammattitutkinnot.

Pienten yritysten osalta rahoitusosuus voi olla keskimääräistä suurempi, koska niissä investointimahdollisuudet koulutukseen ovat usein vähäiset. Työhallinnon rahoitusosuus on alhaisempi, jos koulutus liittyy ainoastaan työnantajan erityistoimintaan ja sen hyödynnettävyys muiden työnantajien palveluksessa on vähäistä. Koulutuspalvelun tuottajan koulutusaikana saamat tulot alentavat koulutuksen kokonaishintaa. Tällaisia tuloja ovat mm. koulutettavien tekemästä työstä syntyneet työtulot, vuokratulot ja toiminta-avustus.

Työnantajan rahoitusosuudet olivat alhaisimmat v. 1999–2003 Keski-Suomessa (22,3 %) v. 2000 ja Kaakkois-Suomessa (24,0 %) v. 2003, korkeimmat vastaavasti Etelä-Savossa (78,4 %) v. 1999, Pohjanmaalla (68,3 %) v. 2001 ja Hämeessä (67,0 %) v. 2002. Koko aikajakso huomioiden työnantajan rahoitusosuus oli alhaisin Uudellamaalla (44,3 %) ja korkein Pohjanmaalla (62,9 %).

Työnantajan rahoitusosuus v. 1999–2003 TE-keskuksittain

TE-keskus	1999	2000	2001	2002	2003	Keskimäärin
	%					
Uusimaa	41,1	47,5	47,8	41,5	43,5	44,3
Varsinais-Suomi	53,3	54,3	55,0	56,8	39,3	51,7
Satakunta	57,3	53,6	54,7	61,7	54,8	56,4
Häme	53,3	49,8	58,1	67,0	61,7	58,0
Pirkanmaa	38,9	48,5	51,4	42,8	51,3	46,5
Kaakkois-Suomi	62,1	56,1	48,9	49,3	24,0	48,1
Etelä-Savo	78,4	33,2	45,7	45,8	48,0	50,2
Pohjois-Savo	65,5	49,3	53,7	41,8	42,3	50,5
Pohjois-Karjala	57,4	58,9	54,5	57,1	49,7	55,5
Keski-Suomi	46,1	22,3	56,1	58,7	66,7	50,0
Etelä-Pohjanmaa	53,8	50,0	50,7	51,2	49,8	51,1
Pohjanmaa	63,1	54,6	68,3	65,4	62,9	62,9
Pohjois-Pohjanmaa	50,9	54,1	51,3	50,3	47,2	50,8
Kainuu	59,9	57,4	60,0	54,2	52,7	56,7
Lappi	52,7	51,6	54,4	53,9	50,0	52,5
Koko maa keskimäärin	53,0	49,1	50,9	46,3	46,8	49,2

Lähde: Työministeriö 2004.

Yhteishankintakoulutuksen seuranta ja keskeiset tunnusluvut

Työministeriön mukaan yhteishankintakoulutukseen osallistuneita ei tilastoida erikseen, vaan he sisältyvät tilastoissa kaikkiin koulutukseen osallistuneisiin. Tämän vuoksi myöskään ammattiryhmittäisiä tai alueittaisia tietoja osallistuneista ei ole saatavissa. Samasta syystä koulutuksen jälkeistä työmarkkinoille sijoittumista kos-

kevia tietojakaan yhteishankintakoulutukseen osallistuneista ei ole saatavissa.

Yhteishankintakoulutuksen oppilastyöpäivien määrä saavutti huippunsa v. 2001, jolloin ostettiin liki 570 000 oppilastyöpäivää. Vuonna 2003 ostettiin n. 380 000 oppilastyöpäivää eli 33,1 % vähemmän kuin v. 2001 ja 14,2 % vähemmän kuin v. 1999.

Yhteishankintakoulutuksen oppilastyöpäivien määrä TE-keskuksittain v. 1999–2003

TE-keskus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999– 2003, %	Muutos 2002–03, %
Uusimaa	93 769	192 776	238 680	286 943	134 640	43,6	– 53,1
Varsinais-Suomi	38 152	33 531	35 703	8 211	9 499	– 75,1	15,7
Satakunta	14 958	25 534	30 515	19 117	16 162	8,0	– 15,5
Häme	22 594	28 532	18 227	18 124	31 341	38,7	72,9
Pirkanmaa	46 854	48 613	67 255	50 423	45 153	– 3,6	– 10,5
Kaakkois-Suomi	23 526	9 916	12 790	15 225	38 526	63,8	153,0
Etelä-Savo	12 032	16 252	33 460	29 620	7 689	– 36,1	– 74,0
Pohjois-Savo	19 735	15 181	17 125	15 306	21 197	7,4	38,5
Pohjois-Karjala	28 227	22 081	13 853	6 359	10 674	– 62,2	67,9
Keski-Suomi	19 880	22 160	8 842	16 498	22 570	13,5	36,8
Etelä-Pohjanmaa	11 152	7 384	13 213	5 620	8 139	– 27,0	44,9
Pohjanmaa	17 502	8 074	9 370	7 909	1 626	– 90,7	– 79,4
Pohjois-Pohjanmaa	46 629	39 637	30 369	10 880	15 503	– 66,8	42,5
Kainuu	12 662	3 890	2 094	16 652	13 622	7,6	– 18,2
Lappi	35 378	38 207	36 933	4 606	3 962	– 88,8	– 14,0
Yhteensä	443 049	511 768	568 429	511 493	380 303	– 14,2	– 25,6

Lähde: Työministeriö 2004.

TE-keskuksittain Kaakkois-Suomi (63,8 %), Uusimaa (43,6 %) ja Häme (38,7 %) kasvattivat suhteellisesti eniten oppilastyöpäivien määrää vuodesta 1999 vuoteen 2003. Samalla aikavälillä Pohjanmaan (-90,7 %), Lapin (-88,8 %), Varsinais-Suomen (-75,1 %), Pohjois-Pohjanmaan (-66,8 %) ja Pohjois-Karjalan (-62,2 %) TE-keskusten ostamien oppilastyöpäivien määrä väheni huomattavasti. Myös Etelä-Savon (-36,1 %) ja Etelä-Pohjanmaan (-27,0 %) oppilastyöpäivien määrän väheneminen on maan keskiarvoa korkeampi.

Eniten oppilastyöpäiviä hankittiin v. 2002 Uudellamaalla, jolloin Uudenmaan osuus oppilastyöpäivistä oli 56,1 %. Vuonna 1999 vastaava osuus oli 21,2 % ja v. 1992 vain 13,1 %.

Yhteishankintakoulutuksen oppilastyöpäivien osuus kaikista työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen oppilastyöpäivistä oli v. 1999–2003 korkein v. 2001 Uudellamaalla (25,9 %) ja alhaisin v. 2003 Pohjanmaalla (0,7 %). Koko maassa vuoden 2003 kyseinen osuus (6 %) oli selvästi alhaisempi kuin v. 2001 (10,6 %) ja myös pienempi kuin v. 1999 (7 %).

Yhteishankintakoulutuksen oppilastyöpäivien osuus kaikista työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen oppilastyöpäivistä TE-keskuksittain v. 1999–2003

TE-keskus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003	Muutos 2002–03
	%					%yksikköä	
Uusimaa	9,5	15,0	25,9	24,5	11,6	2,1	– 12,9
Varsinais-Suomi	6,4	6,2	7,3	1,3	1,5	– 4,9	0,2
Satakunta	4,6	9,1	8,6	5,0	4,6	0,0	– 0,4
Häme	4,1	7,2	4,9	3,9	6,0	1,9	2,1
Pirkanmaa	7,5	9,5	12,8	8,7	7,4	– 0,1	– 1,3
Kaakkois-Suomi	4,4	2,5	2,8	4,3	8,7	4,3	4,4
Etelä-Savo	4,5	8,2	12,8	13,2	3,9	– 0,6	– 9,3
Pohjois-Savo	5,2	4,7	6,6	4,8	7,0	1,8	2,2
Pohjois-Karjala	9,3	8,2	5,9	2,3	3,8	– 5,5	1,5
Keski-Suomi	5,7	7,1	2,7	5,1	7,2	1,5	2,1
Etelä-Pohjanmaa	4,6	4,0	6,2	2,5	4,1	– 0,5	1,6
Pohjanmaa	6,4	3,3	5,5	3,0	0,7	– 5,7	– 2,3
Pohjois-Pohjanmaa	11,7	9,7	8,1	2,1	3,4	– 8,3	1,3
Kainuu	5,6	2,4	1,4	8,6	6,7	1,1	– 1,9
Lappi	11,0	12,1	16,0	1,4	1,0	– 10,0	– 0,4
Keskimäärin	7,0	8,8	10,6	8,1	6,0	– 1,0	– 2,1

Lähde: Työministeriö 2004.

Yhteishankintakoulutuksen osuus kaikesta työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta kasvoi v. 2003 vuosiin 1999 ja 2002 verrattuna Kaakkois-Suomen, Hämeen, Pohjois-Savon ja Keski-Suomen TE-keskuksissa. Vastaava osuus aleni joko vuoteen 1999 tai 2002 verrattuna selvästi Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin TE-keskuksissa.

Suurin osa yhteishankintakoulutuksen oppilastyöpäivistä kohdistui v. 2003 teolliseen työhön (45,7 %). Vastaavasti kaupallisen työn koulutusta oli 17,2 %, teknisen, luonnontieteellisen ym. työn 11,7 % ja hallinto- ja toimistotyön koulutusta 9,3 %. Näillä neljällä alalla oli n. 84 % kaikista oppilastyöpäivistä.

Vuonna 2003 työhallinnon maksama osuus yhteishankintakoulutuksen oppilastyöpäivän hinnasta vaihteli 13,2 €:sta 34,5 €:oon. Osuus oli alhaisin kaupallisessa työssä (13,2 €) ja korkein kuljetus- ja liikennetyössä (34,5 €).

Hankintamenettelyn toimivuus

Työministeriön mukaan nykyinen hankintamenettely edellyttää, että yritys valmistelee koulutushanketta ennen, kuin on yhteydessä työhallintoon. Yrityksellä on usein tiedossa aiemmin käyttämänsä kouluttaja, jonka kanssa se haluaisi jatkaa vakiintunutta yhteistyötä ja suunnitella

koulutushankkeen toteutusta. Ministeriön mukaan yritysten on ollut hyvin vaikea hyväksyä sitä, että julkisten hankintojen kilpailutuksen vuoksi yhteistyössä kouluttajan kanssa pitkälle valmisteltu hanke täytyy toteuttaa avoimen tai kohdennetun tarjouskilpailun kautta.

Ministeriön mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen voi tehdä jokin muu kouluttaja kuin yrityksen vakiintunut yhteistyökumppani. Tällöin kouluttaja joudutaan perehdyttämään yrityksen toimintaan, mikä hidastaa koulutuksen toteutusta. Ministeriö korostaa, että luottamuksellisten suhteiden rakentaminen yrityksen ja kouluttajan välille on ehdoton edellytys hankkeen onnistuneelle toteuttamiselle. Yritykset ovat usein erittäin arkoja paljastamaan liiketoimintansa yksityiskohdat ulkopuolisille.

Ministeriön mukaan kuvatut ongelmat korostuvat erityisesti silloin, kun yrityksellä on itsellään valmiuksia toimia koulutuksen päätoimittajana.

Ministeriön mukaan on lukuisia tilanteita, joissa koulutuksen toteutus edellyttää tiettyä kone- ja laitekantaa tai muuta vastaavaa pääomaa tai toimipistettä tietyllä paikkakunnalla, joka on valmiina etukäteen tiedossa olevalla yhdellä kouluttajalla. Tällöin muukin kouluttaja voi teoriassa toimia kouluttajana, mutta se edellyttäisi mittavia kone- ja laite- tai muita inves-

tointeja tai uuden toimipisteen perustamista. Tämä puolestaan nostaisi muiden kouluttajien tarjousten hinnan niin korkeaksi, että niitä ei voida arvioida tarjousten vertailussa kokonaistaloudellisesti edullisemmiksi kuin etukäteen tiedossa ollutta kouluttajaa. Ministeriön mielestä koko kilpailutusmenettely on turha, mutta sen hoitamiseen kuluu vääjäämättä useita viikkoja ja paljon työhallinnon ja muiden tahojen työpanosta. Hankkeet viivästyvät, mistä aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia valtiolle ja yrityksille.

Ministeriön mukaan erityisen ongelmallista on ollut sellaisten yhteiskoulutushankkeiden käynnistäminen, joissa olisi mukana useita pk-yrityksiä, joilla on samankaltaisia mutta toisistaan poikkeavia muutaman henkilön rekrytointitarpeita. Perinteiseen tapaan suunniteltu kurssi- tai muotoinen koulutus ei tällöin sovellu, eikä sitä ole taloudellisesti kannattavaa toteuttaa muuttaman henkilön pienryhmille.

Ministeriön mukaan nykyistä kilpailutusmenettelyä käyttäen yhteishankkeita on käytännössä erittäin vaikea toteuttaa, koska hankkeen kilpailutus edellyttää pitkälle vietyä ja yhteen sovitettua suunnitelmaa koulutuksesta. Suunnittelu edellyttää asiantuntevaa koulutusorganisaatiota. Koulutusta ei voida kilpailuttaa, koska ei ole riittävän tarkkaa ennakkosuunnitelmaa, jonka perusteella kyettäisiin laatimaan tarjouspyyntö ja suunnitelma. Hanketta ei kyetä kokoaan, koska ei voida valita koulutuksen toteuttaja- ja suunnittelijaorganisaatiota ilman kilpailutusta. Ainoa ratkaisu ongelmaan on hankkeen toteutuksen vaiheistus: kilpailutetaan ensin suunnittelutyö ja vasta sitten varsinainen suunnittelun tuloksena syntynyt koulutushanke. Ministeriön mukaan tämä kaksinkertaistaa työmäärän ja kustannukset kilpailutusvaiheessa sekä viivästyttää hankkeen toteutusta kuukausilla. Koulutusta kilpailutettaessa joudutaan tilanteeseen, jossa hankkeen suunnittelutyöstä vastaanottanut organisaatio tekee tarjouksen itse suunnittelemaansa koulutuksesta, jolloin sillä on selvä etulyöntiasema tarjoajien joukossa.

Ministeriön mukaan hankintamenettely on koettu yrityksissä byrokraattiseksi ja liian hitaaksi. Tästä syystä hyviä työllistäviä ammatillisia koulutushankkeita jää jatkuvasti toteutumatta. Koulutuksen järjestämiseen liittyvä hallinnollinen jäykkyys voi vaikuttaa myös yritysten uusien toimipisteiden perustamiseen ja siirtymiseen toiselle paikkakunnalle. Huonot kokemukset koulutushankkeiden toteutuksesta heikentävät

yritysten halukkuutta tehdä yhteistyötä työhallinnon ja muiden viranomaisien kanssa.

Tutkimus, kehittämis ehdotukset ja tulevat uudistukset

Työministeriön tiedossa ei ole yhtään ulkopuolisten tahojen tai työministeriön tekemää tutkimusta yhteishankintakoulutuksesta. Työministeriössä toteutettiin v. 2003 työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmän toimivuutta koskenut selvitystyö.

Loppuraportissa (Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmän arviointi suhteessa toimintaympäristöön -hankkeen loppuraportti. 31.12.2003. Työministeriö) tehdyn kyselyn mukaan eri osapuolten yhteistyö ja tiedon vaihto on puutteellista koulutustarpeita ennakoidessa ja koulutusta suunniteltaessa. Suunnittelu- ja toiminta-aikataulut eivät sovi aina yhteen, ja järjestelmää pidetään liian hitaana ja raskaana. Hankintajärjestelmän ennakointiin, hallinnointiin ja aikatauluihin liittyvien ongelmien vuoksi raportissa esitetään siirtymistä laajempien koulutuskokonaisuuksien kilpailuttamiseen ja hankintaan sekä pidempikestoisten sopimusten käyttöön.

Työnantajat kokevat yhteishankintojen kilpailuttamisen liian hitaaksi ja byrokraattiseksi. Työnantajien tarpeet edellyttävät nopeaa reagointia koulutustarpeisiin. Raportissa ehdotetaan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sujuvuuden lisäämistä siten, että koulutuksen suora hankintaan oikeuttava vähäinen arvo nostetaan nykyisestä 2 000 €:sta vähintään Euroopassa yleisesti käytössä olevaan 20 000 €:oon.

Edellä mainitun kyselyn mukaan kaikki osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että koulutuksen tuloksellisuutta ja laatua arvioitaessa tulee työllistymisvaikutusten rinnalla huomioida ammattitaidon ja osaamisen lisääntyminen sekä koulutuksen sosiaaliset ja hyvinvointia lisäävät vaikutukset.

Raportin mukaan etenkin yhteishankintoja tehtäessä pitkä valitusaika viivästyttää kiireellisiä koulutuksia kohtuuttomasti. Raportissa ehdotetaan Suomen valituskäytännön yhdenmukaistamista Ruotsin käytännön kanssa eli nykyisen 14 + 7 päivän valitusajan lyhentämistä 10 päivään.

Raportin mukaan hankintajärjestelmän keskeisiä kriittisiä menestystekijöitä ovat:

– riittävä työmarkkinoiden koulutustarpeiden valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen ennakkointi

– riittävä väljyys tarjouspyynnöissä, joka mahdollistaa ostajan ja myyjän kannalta tarkoituksenmukaisen palvelun sisällön, koulutuksen toteutuksen ja osapuolten työnjaon

– riittävän räätälöity koulutus ja

– työmäärältään ja -ajaltaan riittävän dynaaminen, joustava ja nopea järjestelmä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 1.10.2003 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) ja sen nojalla annettujen asetusten uudistamista. Työryhmän ehdotuksessa tulee erityisesti huomioida Euroopan unionin julkisten hankintojen direktiiviuudistuksen edellyttämät muutokset, Euroopan yhteisöjen ja Suomen julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevan oikeuskäytännön edellyttämät muutokset ja tarpeet yksinkertaistaa julkisten hankintojen direktiivien soveltamisalan ulkopuolella olevien hankintojen kilpailuttamista koskevia säädöksiä. Työryhmän työn erityisenä painopisteenä ovat palveluhankintojen kilpailuttamisen menettelytapavaatimukset, joiden osalta kansallista liikumavaraa on tavarahankintoja enemmän. Kauppa- ja teollisuusministeriön hankeaikataulun mukaan työryhmän toimikausi päättyy 31.10.2004.

Saatuja lausuntoja

Työministeriö

Työministeriön mukaan työvoimakoulutusta kohdennetaan yritysten tarpeisiin yhteistyössä niiden työnantajien kanssa, joiden työvoiman tarvetta ei voida tyydyttää perinteisten rekrytointipalvelujen avulla. Tavoitteena on nostaa yhteishankintana toteutettavan työvoimakoulutuksen suhteellista osuutta 6 %:sta 10 %:iin. Ministeriön mukaan jotkut TE-keskukset sopivat alueensa työvoimatoimistojen kanssa tulostavoitteista, esim. työnantajan kanssa yhteishankintana toteutetun työvoimakoulutuksessa aloitavien määrästä vuodessa.

Ministeriö on kiinnittänyt huomiota yhteishankintakoulutuksen käytön voimakkaan alueellisen sekä ajallisen vaihtelun syihin. Ministeriön ja TE-keskusten työkokouksissa on tullut esille, että yhteishankintakoulutuksen järjestäminen riippuu voimakkaasti suhdanteista. Keväällä 2003 TE-keskuksilta saadun tiedon mukaan alueilla oli sovittu merkittävästä määrästä yh-

teishankintakoulutusta. Koulutukset peruuntuvat lähes kokonaan syksyyn mennessä talouskehityksen heikentyessä. Yhteishankintakoulutusta on pääsääntöisesti järjestetty, kun työnantajalla on ollut rekrytointitarvetta talouden noususuhdanteissa tai lomautustarvetta laskusuhdanteissa.

Laaja ja monipuolinen yrityskanta luo paremmat mahdollisuudet yhteishankintakoulutuksen järjestämiseen. Eräillä alueilla yhteishankintakoulutusta järjestetään suhteellisen laajasti ESR-osarahoituksella, joka vähentää kokonaan kansallisella rahoituksella järjestettävän koulutuksen tarvetta.

Valtion vuoden 2005 budjettiesityksessä työministeriö lisää yhteishankintojen määrää. Hankintamenettelyä joustavoitetaan siten, että myös pk-yrityksillä on nykyistä paremmat mahdollisuudet koulutuksen käyttöön. Työssä oleville työntekijöille ja pk-yrityksille tarjotaan aiempaa enemmän yhteishankintana järjestettyä työpaikkakoulutusta, jolla ehkäistään ennalta ikään-tyvien ja vähäisen pohjakoulutuksen omaavien henkilöiden työttömäksi joutumista ja tuetaan työuran jatkumista yritysten muutos- ja irtisanomistilanteissa.

Ministeriön mukaan työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutuksia seurataan poikkeuksellisen tarkasti verrattuna muuhun koulutukseen. Yhteishankintakoulutus sisältyy työvoimakoulutuksen seurantaan, mutta ei erillisenä osiona. Ministeriön kokemus on, että yhteiskunnan kiinnostus työvoimakoulutusta koskevaan tietoon lisääntyy jatkuvasti ja erilaisten tietopyyntöjen sisältö moninaistuu. Tämän vuoksi ministeriö suhtautuu varauksellisesti nykyisten seurantajärjestelmien ja tilastoinnin merkittävään supistamiseen, varsinkin kun työvoimakoulutuksen kolme käytössä olevaa seurantajärjestelmää ovat toisensa poissulkevia. Tilastojärjestelmä vastaa kysymyksiin, keitä koulutetaan ja mitä heille tapahtuu koulutuksen jälkeen. Hankintojen seurantajärjestelmä vastaa kysymyksiin, mitä, kuinka paljon, mistä ja mihin hintaan koulutus hankitaan. Oppilaspalautejärjestelmä vastaa kysymykseen, mitä mieltä koulutettavat ovat koulutuksesta. Ministeriö katsoo tietojen olevan olennaisia työvoimakoulutuksen arvioinnin ja suunnittelun kannalta.

Yhteishankintakoulutuksen erilliseen seurantaan ministeriö suhtautuu varauksellisesti. Yhteishankintakoulutus ei ole erityinen koulutusmuoto, vaan koulutuksen rahoitusmuoto, joka otettiin käyttöön työvoimakoulutuksen rahoi-

tuspohjan laajentamiseksi. Työnantajien ja erityisesti pk-sektorin kanssa järjestetään läheisessä yhteistyössä runsaasti muutakin koulutusta, jonka järjestämisen työvoimahallinto maksaa kokonaan. Tämän koulutuksen erottaminen muusta työvoimakoulutuksesta on käytännössä mahdotonta.

Yhteishankintana koulutusta on toteutettu yleensä rekrytointi- tai lomautustilanteissa. Rekrytointikoulutuksessa työvoimahallinto pääsääntöisesti edellyttää, että hankintasopimukseen kirjataan lauseke, jossa työnantaja sitoutuu työllistämään kaikki koulutuksen hyväksyttävästi suorittaneet. Lomautuskoulutusta järjestetään työsuhteessa oleville henkilöille, joiden työsuhteen jatkuminen lomautuksen jälkeen on hyvin todennäköinen. Yritysten sisällä tapahtuva työpaikkakoulutus kohdistuu työsuhteessa oleviin henkilöihin, eikä koulutus muuta heidän työllisyystilannettaan.

Työministeriön mukaan viime aikoina on tehty tai on käynnistynyt useita tutkimuksia, joissa sivutaan yhteishankintakoulutusta ja sen järjestämisedellytyksiä.

Pirkanmaan TE-keskus

Pirkanmaan TE-keskus pitää työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja sen yhteishankintamuotoja erittäin merkittävänä rekrytointivaikeuksien ja työvoimapulien torjuntakeinona. TE-keskus on asettanut vuosittain työvoimatoimistoille tulostavoitteet yhteishankintakoulutuksen lisäämiseksi. Yritysten tarpeista lähtevä yhteishankintakoulutus on Pirkanmaan TE-keskuksen alueella viime vuosina lisääntynyt. Työvoimakoulutuksessa pyritään entistä enemmän ennaltaehkäisvään toimintaan.

Yhteishankinta on TE-keskuksen keskeinen keino osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisessa. Yhdessä yritysten kanssa hankittava koulutus edustaa parhaimmillaan yritysten tarpeista lähtevää koulutusta. Saumaton yrityksen, kouluttajan ja työvoimaviranomaisen yhteistyö suunnittelussa, toteutuksessa, rahoituksessa ja arvioinnissa takaa, että koulutuksella päästään asetettuihin päämääriin, joita ovat yritysten työvoimakapeikkojen ennaltaehkäisy ja henkilöstön saatavuuden turvaaminen.

Pirkanmaan TE-keskuksen työvoimatoimistoille asettamana tavoitteena on v. 2004, että yhteishankintojen osuus ammatillisesta työvoimakoulutuksesta on vähintään 13 %. Tavoitetta soa nostetaan portaittain siten, että v. 2005

osuus olisi 15 % ja v. 2006 18 %. Yhteishankintakoulutusten pääpaino on työvoiman rekrytointikoulutuksessa, mutta painopistettä ollaan siirtämässä myös työvoimapolitiittisesti perusteltuun työssä olevien koulutukseen. Työssä olevien koulutuksella turvataan osaava työvoima ja ennaltaehkäistään työttömyyttä yritysten toimintajärjestelmien ja teknologian muutostilanteissa.

Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto ja Palvelutyönantajat ry

Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitto (TT) ja Palvelutyönantajat ry (PT) pitävät yhteishankintakoulutuksen käytön vähenemistä huolestuttavana. TT:n ja PT:n mukaan yhteishankintakoulutus on ollut paras työllistymistapa viimeisten vuosien aikana, minkä vuoksi TT ja PT ovat pyrkineet edistämään sitä kaikin mahdollisin keinoin. TT ja PT ovat esittäneet yrityksen maksuosuuden tarkistamista silloin, kun se näyttää olevan esteenä yhteishankintakoulutuksen toteuttamiselle.

TT ja PT ovat hämmästyneitä siitä, että yhteishankintakoulutuksen käytössä on huomattavia alueellisia eroja, joihin ei näytä olevan perusteltuja syitä.

TT:n ja PT:n mukaan kilpailuttamisvaatimus aiheuttaa erityisesti pienten koulutushankintojen toteutuksessa suuria hankaluuksia. Tämän vuoksi olisi erittäin tarpeellista, että tätä säännöstä muutettaisiin kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmässä mahdollisimman pikaisesti.

Suomen Yrittäjät

Yhteishankintakoulutus tarjoaa yrityksille hyvän mahdollisuuden saada valtiolta tukea koulutukseen rekrytointi-, irtisanomis-, lomauttamis- tai osa-aikaistamistilanteissa ja henkilöstön ammatitaidon kehittämisessä.

Suomen Yrittäjien mukaan yhteishankintakoulutuksen toteuttaminen on mikroyrityksille usein liian byrokraattista. Pienissä yrityksissä ei yleensä ole asiantuntemusta koulutuksen järjestämiseen. Tästä syystä pelkkä koulutusmahdollisuuksista tiedottaminen ei ole riittävää, vaan työvoimaviranomaisen täytyy hakea aktiivisesti sopivia yrityksiä ja hoitaa koulutusjärjestelyt tiiviissä yhteistyössä yrityksen kanssa.

Kun julkisia hankintoja koskevia säännöksiä uudistetaan, on tärkeää huolehtia kilpailun toimivuudesta ja palvelujärjestelmien joustavuudesta.

Koulutuksen toteutuksen tulee olla joustavaa. Yhä useampi uusi työpaikka syntyy pieniin yrityksiin. Tästä syystä on tärkeää rakentaa joustavia malleja, jotka madaltavat pienten yritysten kynnystä hyödyntää yhteishankinnan mahdollisuuksia. Hyvien mallien löytämiseksi Suomen Yrittäjät esittävät tutkimuksen käynnistämistä.

Yrittäjän oma osaaminen on kriittisessä asemassa yrityksen menestymisen kannalta, ja pienessä yrityksessä yrittäjä tekee usein samoja työtehtäviä kuin työntekijät ja myös hänen osaamiseensa kohdistuu kehittämistarpeita.

Yrittäjän itsensä tulisi voida osallistua yhteishankintakoulutukseen.

Suomen Yrittäjien mukaan mahdollisimman suuri osa koulutuksesta tulisi toteuttaa yrityksessä, koska yrityksellä ei ole mahdollista irrottaa työvoimaa pitkien koulutusjaksoihin yrityksen ulkopuolelle. Erityisesti silloin, kun yritys on taloudellisissa tai tuotannollisissa vaikeuksissa, joita voidaan helpottaa koulutuksen avulla, tulisi yrityksen maksuosuus koulutuksesta pitää mahdollisimman pienenä edellyttäen, ettei tämä vääristä kilpailua.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Työttömyys on pysynyt vuoden 2001 jälkeen likimain samalla tasolla ja työllisyysaste alentunut lievästi. Yrittäjien määrän kasvu on 1990-luvun alun jälkeen jäänyt myös vaatimattomalle tasolle. Työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden alentaminen edellyttävät kaikilta työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä nykyistä parempia tuloksia. Valtiontilintarkastajat pitivät näistä syistä yhteishankintakoulutuksen käytön vähenemistä huolehtuttavana.

Työministeriön mukaan alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida työhallinnon rahoitusosuutta määritettäessä. Vuodesta 1999 vuoteen 2003 työhallinnon rahoitusosuus oli keskimäärin korkein Uudellamaalla, jossa työllisyysaste on maan korkein ja työttömyysaste maan alhaisin. Rahoitusosuus oli alhaisin Pohjanmaalla, jossa yhteishankintana ostettujen oppilastyöpäivien määrä väheni mainittuna aikana yli 90 %. Valtiontilintarkastajien mielestä työministeriön tulisi selvittää yhteishankintakoulutuksen käytön kannalta avainasemassa olevat työmarkkinoiden alueelliset erityispiirteet, jotta yhteishankintakoulutuksen käyttö olisi työllisyyden edistämisessä alueellisesti tehokasta ja riittävän tasapainoista. Samalla ministeriön tulisi selvittää syyt yhteishankintakoulutuksen käytön voimakkaaseen alueelliseen vaihteluun sekä vähenemiseen että kasvuun.

Yhteishankintakoulutuksen hankinnan perusteena olevaa koulutuksen vaikuttavuutta työllisyyteen ei seurata työministeriössä. Valtiontilintarkastajat totesivat vuodelta 2001 antamas-

saan kertomuksessa työnantajapalveluista, että kaikissa työvoimapolitiisissa toimenpiteissä, erityisesti työvoimakoulutuksessa, tulee asettaa työllistymisen työmarkkinakelpoisuuden ohella vaikuttavuus- ja laatuksiteeriksi. Ministeriön tulisi pikaisesti ryhtyä toimenpiteisiin yhteishankintakoulutuksen työllisyysvaikutusten seuraamiseksi. Seurannan toteutuksessa ministeriön tulisi edetä keventämällä käytössään olevia useita seurantarjestelmiä ja tilastointitapoja ja varmentamalla, että hankintamenettelyssä vältetään päällekkäinen selvitystyö.

Valtiontilintarkastajat pitivät myönteisenä ministeriön toimenpiteitä, kuten työnantajakäyntejä ja koulutuksen räätälöintiä työnantajan tarpeisiin, sillä näillä edistetään yhteishankintakoulutuksen käyttöä ja yritykset sitoutetaan työllistämään koulutuksessa olevia. Koulutuksen hankintamenettelyn tulee olla mahdollisimman yksinkertainen ja riittävän nopea toteuttaa yrityksen tarpeet ja voimassa olevat hankintojen kilpailuttamista koskevat säädökset huomioiden. Hankintamenettelyn tulee olla soveltuva erityisesti pienten yritysten tarpeisiin. Koulutuksen hankintamenettelyssä käytettyjen ohjeiden tulee olla mahdollisimman yksinkertaisia ja helppoja käyttää.

Valtiontilintarkastajat korostavat koulutuksen joustavaa toteutusta ja työvoimaviranomaisten oma-aloitteista ja aktiivista yhteistyötä yritysten ja kouluttajien kanssa. Hankintamenettelyn toimivuutta tulee edistää nostamalla koulutuksen suoraan hankintaan oikeuttavaa arvoa nykyisestä 2 000 €:sta vähintään Euroopassa yleisesti käytössä olevaan 20 000 €:oon ja yhdenmukaistamalla yhteishankintoja koskeva valitusaikea Ruotsissa käytössä olevan mukaiseksi.

Työvoiman hankintakanavat ja rekrytointiongelm

Seuraavassa on tavoitteena selvittää työvoiman hankintakanavissa viime vuosina tapahtuneita

muutoksia, rekrytointiongelmia, työvoimapulaa ja työllistämisen esteitä. Tämän ohella pyritään kokoamaan tietoa rekrytointiongelmien, työvoimapulaa ja työllistämisen esteiden laajuudesta ja mahdollisista syistä.

Tätä kertomusosuutta koskeva selvityspyynnö lähetettiin työministeriön ohella Valtion työmarkkinalaitokselle, Kunnalliselle työmarkkinalaitokselle, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitolle, Suomen Yrittäjät ry:lle, Suomen Ekonomiliitto SEFE ry:lle, Insinööriliitto ry:lle, Suomen Lakimiesliitolle, Myynnin ja markkinoinnin ammattilaiset SMKJ ry:lle, Tekniikan Akateemisten Liitto ry:lle, Akava ry:lle, Kuntalan ammattiliitto KTV ry:lle, Rakennusliitto ry:lle, Palvelualojen ammattiliitto Pam ry:lle, Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry:lle, YTK-työttömyyskassalle ja yhdelletoista työvoiman vuokrausta harjoittavalle yritykselle. Työvoiman vuokrausyrityksistä yksi vastasi selvityspyyntöön.

Keskeinen lainsäädäntö

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) ja sen nojalla annetun asetuksen (1348/2002) mukaan työnantajalla on velvollisuus ilmoittaa avoimena olevista paikoista työvoimatoimistoon. Valtion virastojen ja laitosten tulee ilmoittaa työvoimatoimistoon avoimeksi tulevat virat sekä virka- ja työsopimussuhteiset tehtävät, joihin on tarkoitus saada myös muita kuin viraston tai laitoksen omaan henkilöstöön kuuluvia hakijoita. Ilmoitusvelvollisuus ei koske virkoja, jotka lain tai asetuksen mukaan täytetään haettavaksi julistamalla.

Työvoimapalvelulain ja -asetuksen mukainen ilmoittamisvelvollisuus koskee myös yksityisiä työnantajia. Työministeriö teki v. 1994 Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton, Liiketyönantajain Keskusliiton, Liikelaitosten työnantajajhdistus ry:n, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Suomen evankelisuterilaisen kirkon kanssa sopimukset työpaikkojen ilmoittamisesta työvoimatoimistoon.

Taustaa

Työvoimaa lisänneet ja vähentäneet toimialat

Työministeriön mukaan v. 1999–2003 työvoimaa lisättiin toimialoista eniten rakentamisessa ja vähennettiin teollisuudessa. Työministeriö kerää toimialoittain ja ammattiryhmittäin tietoja, mutta ei valtiontilintarkastajille antamansa selvityksen perusteella jalosta tietoja sellaiseen muotoon, josta tarkemmat toimialakohtaiset tai ammattiryhmittäiset muutokset tulisivat ilmi.

Tutkimuksen Mankinen ym. (Mankinen Reijo, Rouvinen Petri, Väänänen Lotta, Ylä-Anttila Pekka: Yrityspalveluiden kasvu, kansainvälisty-

minen ja kilpailukyky. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita No. 880/2003. Helsinki) mukaan vuodesta 1993 vuoteen 2001 työllisyys kasvoi eniten talonrakentamisessa (28 805), viestintävälinevalmistuksessa (24 336) ja ohjelmistojen suunnittelussa (16 858). Työllisyys väheni eniten pankkitoiminnassa (13 851), posti- ja kuriiritoiminnassa (11 281) sekä massan, paperin ja kartongin valmistuksessa (5 609). Eniten työllisyyttään lisänneistä toimialoista kasvoi suhteellisesti voimakkaimmin työnvälitys ja henkilöstön hankinta (823,3 %) ja vastaavasti työllisyyttään vähentäneistä supistui eniten höyräkattiloiden valmistus (49,0 %).

Yritysten toiminnan kansainvälistyminen

Tutkimuksen Ali-Yrkkö ym. (Ali-Yrkkö Jyrki, Lindström Maarit, Pajarinen Mika, Ylä-Anttila Pekka: Suomen asema globaalissa kilpailussa – Yritysten sijaintipäätöksiin vaikuttavat tekijät. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita 927/2004. Helsinki.) mukaan v. 1983 kymmenen henkilöstöltään suurimman suomalaisyritysten henkilöstö oli 162 583, josta oli ulkomailla 23 412 (14,4 %). Vastaavasti v. 2003 henkilöstöä oli 278 783, josta oli ulkomailla 178 421 (64,0 %). Vuodesta 1983 vuoteen 2003 ko. yritysten ulkomailla oleva henkilöstö kasvoi 662,1 % ja kotimainen väheni 27,9 %. Lindströmin tutkimuksen (Lindström Maarit: Ulkomaaiset yritykset Suomessa: Investointimotiivit ja näkemykset toimintaympäristöstä. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita 917/2004. Helsinki.) mukaan v. 2003 ulkomaisilla yrityksillä oli Suomessa henkilöstöä n. 185 000. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtajan Pekka Ylä-Anttilan asiantuntija-arvion mukaan suomalaisyrityksillä oli v. 2003 henkilöstöä ulkomailla 300 000–310 000 henkeä.

Suomen Yrittäjät ry:n raportin (EU-laajentumisen vaikutukset pk-yrityksille, kesäkuu 2003) mukaan kesällä 2003 pk-yrityksistä suunnitteli toiminnan lisäämistä Baltian maissa 10 % vastaajista ja muissa EU-hakijamaissa 6 %. Uutta työvoimaa Baltian maista ilmoitti selkeästi palkkaavansa vain Etelä-Karjalassa sijaitsevat yritykset. Pääkaupunkiseudun yrityksistä 23 % aikoi palkata työvoimaa Baltian maista. Tutkimuksen Alho ym. (Alho Kari, Kaitila Ville, Kotilainen Markku: EU:n laajenemisen vaikutukset suomalaisten yritysten strategioihin. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita

885/2002. Helsinki) mukaan noin joka kolmannella suomalaisella yrityksellä oli henkilökuntaa Virossa, Latviassa, Liettuaissa tai Puolassa. Vastaavasti yli 50 %:lla yrityksistä ei ollut Suomessa näistä maista peräisin olevaa henkilökuntaa.

Työvoiman rekrytointi

Työministeriön mukaan työvoimaa voidaan rekrytoida käyttämällä yhtä tai useampaa työvoiman hankintakanavaa. Ulkoinen rekrytointi sisältää rekrytoinnit toisesta työpaikasta ja suoriin kontakteihin perustuvat rekrytoinnit. Suorilla kontakteilla työvoimaa hakeva toimipaikka ottaa suoraan yhteyttä entisiin työntekijöihin työvoimaa hankkiessaan. Viime vuosina yleisimpiä työvoiman rekrytointikanavia ovat olleet suorat kontaktit entisiin työntekijöihin, ilmoitus omalle henkilökunnalle, työvoimatoimisto, lehti ja Internet. Erityisesti Internetin käyttö on kasvanut tasaisesti vuosi vuodelta.

Työministeriön käyttämät arviointiperusteet työvoiman hankintakanavien käytöstä vaihtelevat.

Ministeriö arvioi hankintakanavien käyttöä käyttämällä kriteereinä työvoimatoimiston merkityksellisyyttä, hankintakanavan käytön yleisyyttä ja työvoimatoimiston markkinaosuutta. Tuomaalan raporttien mukaan rakennusala (45 % työpaikan täyttäneistä toimipaikoista) ja teollisuus (vastaavasti 42 %) pitivät v. 1999 työvoimatoimistoa merkityksellisimpänä rekrytointikanavana. Vuonna 2000 merkityksellisimmät työvoimanhakukanavat olivat lehti-ilmoitus ja työvoimatoimisto, v. 2001 vastaavasti työvoimatoimisto ja v. 2002 Härmäläisen raportin mukaan lehti. Yleisin työvoiman hankintakanava oli em. raporttien mukaan v. 1999–2002 suorat kontaktit entisiin työntekijöihin.

Työvoimatoimistojen markkinaosuutta laskettaessa jätetään pois toimipaikat, jotka eivät käytä julkisia hankintakanavia. Tällä perusteella laskettu työvoimatoimistojen markkinaosuus oli v. 1999 65 % ja v. 2003 62 %.

Työvoiman rekrytointikanavien käyttö v. 1999–2003

	1999	2000	2001	2002	2003
	%				
Suorat kontaktit entisiin työntekijöihin	65	60	52	57	66
Ilmoitus omalle henkilökunnalle	27	..	31	39	50
Työvoimatoimisto	32	44	41	40	37
Lehti	22	33	30	29	22
Internet	6	12	14	18	20
Oppilaitosten välityspalvelut	6	8	7	11	11
Muu työvoiman hankintakanava	0	3	6	5	5
Työvoiman vuokrausyritys	0	1	1	4	3
Yhdistysten ja järjestöjen välityspalvelut	1	2	1	3	2

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Valtaosa rekrytoinneista tehdään toisesta työpaikasta. Viime vuosina työttömien osuus

rekrytoinneista on laskenut ja koululaisten tai opiskelijoiden osuus kasvanut.

Rekrytoitujen työllisyystausta

	1999	2000	2001	2002	2003
	%				
Toisesta työpaikasta	42	48	46	41	41
Työtön	36	31	31	27	25
Koululainen tai opiskelija	9	6	11	17	22
Oppilaitoksesta valmistunut	7	9	7	7	5
Kotityöstä, äitiyslomalta, yms.	2	2	2	3	3
Ei tietoa	4	4	2	5	5
Yhteensä	100	100	100	100	100

Rekrytoitujen työllisyystaustaa koskevat tiedot ovat epävarmoja, koska työministeriön valtioneuvoston tarkastajille antaman selvityksen ja työministeriön 1.10.2004 valtioneuvoston tarkastajille lähettämän korjauksen mukaan v. 2001 oli koululaisia ja opiskelijoita 11 % ja vastaavasti v. 2002 17 %. Työministeriön 28.9.2004 valtioneuvoston tarkastajille lähettämän korjauksen mukaan v. 2001 ja 2002 koululaisia ja opiskelijoita oli 7 % ja oppilaitoksesta v. 2001 valmistuneita 11 % ja v. 2002 17 %. Taulukossa on käytetty työministeriön valtioneuvoston tarkastajille antaman selvityksen ja työministeriön 1.10.2004 lähettämiä tietoja.

Lähteet: Tuomaala Mika: Työnantajahaastattelut 1999. Työministeriö 2000, Tuomaala Mika: Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2000. Työministeriö 2001, Tuomaala Mika: Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2001. Työministeriö 2002 ja Hämäläinen Hanna: Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2002. Selvitys työvoiman hankintakanavista, rekrytointiongelmista ja toimipaikkojen tulevaisuuden näkymistä. Työministeriö. Hämäläinen Hanna: Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2003. Selvitys työvoiman hankintakanavista, rekrytointiongelmista ja toimipaikkojen tulevaisuuden näkymistä. Työministeriö.

Valtion työmarkkinalaitos

Valtion työmarkkinalaitoksessa tehdyn selvityksen (Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012 selvitysosa, helmikuu 2003) mukaan valtionhallinnon ylimpien virkojen avoinna olosta ilmoittamisessa käytettiin v. 1998–2002 eniten ilmoitustauluja (97 %), päivälehtiä (75 %) ja Virallista lehteä (64 %). Ammattilehtiä (16 %), työvoimatoimistoa (13 %) ja sähköistä ilmoittelua (4 %) käytettiin harvemmin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan (Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa, VTV 68/2004) viraston sisäistä tiedotetta tai tietoverkkoa työpaikkailmoittelussaan käytti 82 % kyselyyn vastanneista virastoista. Työvoimatoimistoja ja työhallinnon verkkosivuja käytti 53 % ja viraston omia kotisivuja 48 % virastoista. Ammattilehtiä käytti aina tai usein 15 % ja yliopistojen ja korkeakoulujen rekrytointipalveluja aina tai usein 8 %.

Valtion työmarkkinalaitos on osaltaan pyrkinyt lisäämään yhteistyötä työhallinnon kanssa tietojen tehokkaammaksi levittämiseksi valtion tarjoamista työmahdollisuuksista. Työhallinnon Internet-sivujen laajemmän hyödyntämisen lisäksi työvoimatoimistoille on toimitettu mm. tiedotusmateriaalia asiakkaille jaettavaksi, ja virastoja on muistutettu työpaikkojen ilmoittamisesta työhallinnolle (VM:n suositus 14/2000).

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kunnat käyttävät työvoiman rekrytointikanavina lehti-ilmoituksia, työvoimatoimistoja ja entistä enemmän kuntien omia Internet-sivuja. Rekrytointikanavien käyttö vaihtelee kunnittain, alueellisesti ja rekrytoitavasta henkilöstöstä riippuen. Työmarkkinalaitoksella ei ole tarkempaa tietoa rekrytointikanavien käytöstä.

Kuntatyönantajat pyrkivät turvaamaan työvoiman saatavuuden henkilöstö- ja palkkapolitiisin toimin ja vaikuttamalla koulutusmääriin. Koulutusmäärin vaikuttaminen tapahtuu yhteistyössä ministeriöiden ja paikallisten oppilaitosten kanssa, ja se edellyttää valtakunnallista ja alueellista työvoimatarpeiden kartoitusta. Kuntia on kannustettu yhteistyöhön Kuntajohdon tietopaketti -julkaisulla ja yhteisillä rekrytointitilaisuuksilla. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan kunnissa on käynnissä n. 200 työvoiman alueellista ennakoitihanketta. Kunta-alan tulevia henkilöstö- ja osaamistarpeita selvitetään käynnissä olevassa (2003–05) Kuntaosaaja 2012 -hankkeessa.

Kunnallinen työmarkkinalaitos tiedustellee kunnilta ja kuntayhtymiltä vuosittain arviota työvoiman määrässä, rakenteessa ja tarpeessa tapahtuvista muutoksista lähimmän vuoden aikana ja vielä vuoteen 2010. Työmarkkinalaitos arvioi kunnallisen henkilöstön vähenevän aino-

astaa vähän nykyisestä 430 000 palkansaajasta vuoteen 2010 mennessä. Henkilöstön rakenne saattaa muuttua väestön ikääntymisen vaikutuksessa palvelujen kysyntään, mutta kireä kuntatalous rajoittaa henkilöstön kasvua. Vuoden 2003 tiedustelun mukaan 71 % kunnista ja kuntayhtymistä ilmoitti, että niillä olisi tarve palkata kahden lähivuoden aikana yhteensä 5 600 henkeä, mutta niiden oli taloudellisesti mahdollista palkata vajaat kaksi kolmasosaa tarvittavasta henkilöstöstä.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) työvoimatiedustelun 2000 mukaan teollisuuden kolme käytetyintä rekrytointikanavaa olivat suorat yhteydenotot (n. 70 %), työvoimatoimiston työnvälitys (n. 58 %) ja tiedotus tuttavien kautta (n. 54 %). Käytetyimmät rekrytointikanavat olivat rakennusalaalla vastaavasti suorat yhteydenotot (n. 77 %), tiedotus tuttavien kautta (n. 54 %) ja työvoimatoimisto (n. 51 %) ja palvelualoilla suorat yhteydenotot (n. 64 %), lehti-ilmoittelu (n. 54 %) ja tiedotus tuttavien kautta (n. 49 %). Teollisuus, rakennusala ja palvelualan yritykset käyttivät vähiten (9–11 %) rekrytointikanavista työvoimatoimiston maksullisia palveluja, ja näiden alojen yrityksistä 3–6 % arvioi ko. palvelut tulokselliseksi. Tuloksellisimpana rekrytointikanavana TT:n jäsenyritykset pitivät suoria yhteydenottoja (55–69 % yrityksistä).

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton työvoimatiedustelun 2003 mukaan teollisuuden työllisyyden ennustettiin heikenevän 2,9 % syksystä 2003 syksyyn 2004, mikä merkitsisi lähes 15 000 työpaikan vähentymistä. Rakentamisen toimialoilla työllisyyden odotettiin pysyvän ennallaan ja palvelualoilla työpaikkojen vähenevän hieman.

Suomen Ekonomiliitto ry

Suomen Ekonomiliitto – Finlands Ekonomförbund – SEFE ry on kauppatieteellisen tutkimuksen suorittaneiden sekä alan opiskelijoiden palvelu- ja vaikuttajajärjestö. SEFE:ssä on yhteensä n. 28 500 ekonomijäsentä ja hieman yli 12 000 opiskelijajäsentä. Toimenvälityspalveluja SEFE on tuottanut jäsenilleen jo vuodesta 1935 lehtensä välityksellä. Nykyisin rekrytointipalveluihin kuuluu lisäksi suorahaku ja työvoiman vuokraus. Suorahakua ja työvoiman vuokrausta varten jäsenet ilmoittavat itse työhistoriansa ja toiveensa tulevasta työpaikasta.

SEFEn mukaan ekonomit sijoittuvat ensisijaisesti yksityisille työmarkkinoille, jossa suhdanteiden vaikutukset työllistymiseen näkyvät varsin vahvasti. SEFEn vakuutetuista jäsenistä oli vuoden 2003 ja 2004 vaihteessa päivärahan saajia 3,5 %. Vastavalmistuneista kauppatieteilijöistä n. 7 % oli ilman työpaikkaa. Vuosien 2001–03 aikana valmistuneet ekonomit ovat pitäneet työpaikan saamista vaikeampana kuin edellisinä vuosina valmistuneet. Vastavalmistuneiden alkupalkat ovat laskeneet määräaikaissuukausien ja vähemmän vaatiin työtehtävien takia.

SEFE seuraa jäsenkuntansa työtilannetta vuosittaisen palkkatasotutkimuksen, vastavalmistuneiden työmarkkinatutkimuksen ja koulutuksen laadun varmistamiseen liittyvien tutkimusten avulla. Lisäksi SEFE seuraa työministeriön tilastoja kuukausittain alueellisesti sekä vakuutettujen jäsentensä osalta kuukausitilastoin.

SEFEn mukaan vuosittain noin joka kymmenes SEFEn jäsen vaihtaa työnantajaa. Näistä työpaikoista julkisesti avoimiksi ilmoitettuja on vain murto-osa. Vastavalmistuneista vain joka kymmenes saa työpaikkansa lehti-ilmoituksen perusteella, lähes 60 % on ollut yhteydessä organisaation kanssa aiemmin tai ollut suoraan yhteydessä työnantajaan. SEFEn mukaan omaaloitteisuus ja modernit työnhakukanavat ovat yhä tärkeämpiä ekonomien työllistymisessä.

SEFE ei ole tutkinut kaikkien jäsentensä osalta yksiselitteisesti työpaikan saantiin johtaneiden työnvälityskanavien käyttöä. Jäsenet käyttävät suoria kontakteja, lehti-ilmoittelua, Internetiä, SEFEn omaa toimenvälityspalvelua, suorahakuyrityksiä ja omia verkostoja. Julkisen työnvälityksen käyttö on hyvin vähäistä.

Tekniikan Akateemisten Liitto

Tekniikan Akateemisten Liitto (TEK) on maan suurin diplomi-insinöörien ja arkkitehtien järjestö, johon kuuluu lisäksi fyysikkoja, matemaatikkoja ja muita korkeakoulututkinnon suorittaneita. TEK on Akavan toiseksi suurin jäsenjärjestö ja jäseniä sillä on n. 60 000, joista 23 000 opiskelijoihin. TEKillä on ollut rekrytointipalvelu jäsenilleen ja työnantajille vuodesta 1986 työministeriön erityisluvalla.

Rekrytointipalvelun tavoitteena on olla jäsenistön ja tekniikan ammattilaisia etsivien työnantajien ensisijainen rekrytointikanava ja jäsenen koko työuran ajan toimiva työnhakuyökalu.

Palvelu on suunnattu erityisesti valmistumisvaiheessa ja jo työelämässä oleville jäsenille, mutta myös opiskelijoilla on mahdollisuus käyttää sitä. Jäsenet voivat hakea alan työpaikkoja suoraan lähettämällä hakemuksensa www-sivujen kautta ja liittämällä mukaan tietokannassa olevan ansioluettelonsa. Rekrytointipalvelu avustaa jäseniä myös kaikissa muissa työnhakuun ja työttömyysturvaan liittyvissä kysymyksissä ja on maksuton käyttäjilleen.

TEKin mukaan työnhaku tapahtuu nykyisin ensisijaisesti sähköisesti ja Internetin välityksellä, vaikka lehti-ilmoittelu on yhä tärkeä työnhakanava. Etenkin suuret yritykset pyytävät suoria yhteydenottoja ja haluavat hakijoiden täyttävän tietonsa omien www-sivujensa kautta suoraan tietokantoihin, joista poimitaan sopivia työnhakijoita. Avoimissa paikoissa saattaa olla myös niin lyhyt haku aika, että sähköiset palvelut ovat ainoa tarpeeksi nopea kanava rekrytoinneille.

Jäseniä kehoitetaan myös käyttämään hyväksi työvoimahallinnon palveluja. TEKin mukaan sen oma rekrytointipalvelu on suosituimpi kuin työvoimatoimistojen palvelut.

Rakennusliitto ry

Rakennusliitto ei harjoita varsinaista työnvälitystoimintaa. Liitto on ollut kuitenkin markkinoinnissa varsinkin kertarakennuttajille työvoimasaantimahdollisuuksia aluetoimistojen kautta mm. asunto- ja muissa messutapahtumissa. Näissä tilaisuuksissa liitto on jakanut kirjallisesti aluetoimistojensa yhteystietoja, joista työvoimaa voi myös kysellä. Liiton Internet-sivuilla on ohjeita omakotirakentajille työntantajavelvoitteiden hoitamisesta silloin, kun kertarakennuttaja palkkaa suoraan työntekijän palkkalistoilleen.

Rakennusliitto tekee yhdessä rakennusalan työttömyyskassan kanssa kuukausittain tilastoja työttömyyskassan kautta päivärahoja saavien määristä ja tekee kolme tai neljä kertaa vuodessa tarkemman yhteenvedon alueittain ja ammateittain alle 55-vuotiaista. Rakennusliitto seuraa tilastoja yhteistyössä työvoimahallinnon ja alan työntantajajärjestöjen kanssa. Alle 55-vuotiaita seurataan tarkemmin, koska liitto toivoo yhteistyön johtavan siihen, että alan sisällä pystyttäisiin kouluttamaan työttöminä olevia ammatista toiseen. Liitto arvioi onnistuneensa tässä työssä jonkin verran, vaikka tekemistä on vielä hyvin paljon.

Insinööriliitto ry

Insinööriliitolla on jäsenten käyttöön tarkoitettu toimenvälityspalvelu, jolla liitto välittää jäsenkunnalleen tietoa avoimista insinööri työpaikoista ja lisäksi suorittaa työntantajien niin halutessa valikoivaa hakua. Liitto käyttää toimenvälityspalveluissaan Internetiä, sähköpostia ja kirjepostia. Valikoivaa hakua tehtäessä etsitään sopivia työnhakijachdokkaita toimenvälitys-palveluun ilmoittautuneista.

Insinööriliitto tekee vuosittain työmarkkinatutkimuksen sekä tutkimuksen vastavalmistuneiden sijoittumisesta työelämään, ja näiden avulla seurataan yleisiä suuntauksia. Liitto ei seuraa toimenvälityspalvelunsa kautta työpaikan saaneiden määrää eikä kerää tai ylläpidä tietoja yksittäisten jäsenten työttömyydestä tai sen kestosta. Tilastotiedot jäsenten työttömyydestä liitto saa insinöörien, arkkitehtien ja ekonomien työttömyyskassasta.

Myyntin ja markkinoinnin ammattilaiset ry

Myyntin ja markkinoinnin ammattilaisilla (SMKJ) on ollut n. 15 vuotta rekrytointipalvelu jäsenilleen. Aiemmin tämä palvelu oli työntantajille maksutonta, mutta nykyään maksullista. Työpaikkaa etsivät jäsenet voivat laittaa tietonsa tietokantarekisteriin ja jäsenrekisteriä voidaan käyttää avoimista työpaikoista tiedottamiseen. Jos yritys etsii tietyltä paikkakunnalta myyntin ja markkinoinnin ammattilaista, jäsenrekisteristä voidaan poimia postinumeron mukaan alueen työtä hakevia jäseniä, minkä jälkeen ilmoitetaan sähköpostilla avoimesta työpaikasta. SMKJ:n mukaan tästä on saatu erittäin positiivista palautetta jäsenistöltä ja monet SMJK:n jäsenet ovat löytäneet työpaikan rekrytointipalvelun kautta.

Muiden ammattiliittojen ja työttömyyskassojen työnvälitys

Työttömyyskassalain (603/1984) mukaan työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettun ansioturvan ja julkisesta työvoimapaikasta annetun lain (1295/2002) mukaisen ansiotuen ja siihen liittyvien muiden opintososiaalisten etuuksien antaminen jäsenilleen.

Työttömyyskassa ei saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa eikä se saa olla sellaisessa yhteydessä muunlaista toimintaa harjoittavaan yhdistykseen, järjestöön tai muuhun yhteenliittymään, jossa kassan itsenäisyys tulisi rajoitetuksi.

YTK-työttömyyskassa teki v. 1998 työministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen työttömyyskassojen maksatus- ja informaatiojärjestelmän käyttämisestä avointen työpaikkojen yhteystietojen ja koulutuspalvelujen tarjonnan välittämiseen. Samoin kassa teki v. 2003 sosiaali- ja terveysministeriölle ja v. 2004 työministeriölle esityksen työnvälitykseen liittyvän informaation jakamisesta.

YTK-työttömyyskassan mielestä olisi syytä pohtia, voisiko työttömyyskassajärjestelmää velvoittaa huolehtimaan nykyistä enemmän jäsentensä uusien työpaikkojen hankkimisesta. YTK:n mukaan nykyjärjestelmä on elänyt aikansa, ja kaikki työttömyyskassat ovat maksuautomaatteja.

Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry:llä ja Valtion ja erityispalvelujen palkansaajien työttömyyskassalla on perustiedoiltaan yhteinen jäsentietojärjestelmä. Tietojärjestelmän sisältö ja tietoturva eivät mahdollista sen hyödyntämistä rekrytoinnissa.

Työministeriön mukaan hallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmä URA sisältää varsin kattavat tiedot jokaisesta työtä hakevasta työnhakijaksi rekisteröityneestä: henkilötiedot, yhteystiedot, työhistoria- ja koulutushistoriatiedot, työnhakuprofiilin, koulutustarpeen, työnhakusuunnitelman, yhteydenottotiedot ja niiden aiheet, työnhaun muutoksia ja voimassapitämistä koskevat tiedot, ammatillisen kuntoutuksen tiedot, työttömyysturvan lausunnot, työllistämispäätökset ja liikkuvuusavustukset. Ministeriön mukaan URA-tietojärjestelmässä olevat rekrytoinnissa tarvittavat tiedot ovat niin kattavat, ettei työttömyyskassojen tietorekistereissä ole-
valla tiedolla ole lisäarvoa rekrytoinnin kannalta.

Työvoiman vuokraus

Työministeriö on kerännyt yksityisestä työvoiman vuokrauksesta tietoja vuodesta 1999 alkaen. Tiedonkeruuta on vuosittain kehitetty ja otospohjaa tarkennettu. Työministeriön kyselyissä vuokrausyritysten vastausprosentti on ollut etenkin työnantajajärjestöihin kuulumattomien osalta alhainen. Ministeriön mukaan vertailtavuus eri vuosien välillä on puutteellista ja tulokset suuntaa-antavia.

Työministeriön tekemän selvityksen (Hämläinen Hanna: Työvoiman vuokraus ja yksityinen työnvälitys Suomessa v. 2002) mukaan v. 1999 työvoiman vuokrauspalveluita käytti 14 200 yritystä ja v. 2002 11 600 yritystä. Vuokrattuja henkilöitä oli v. 1999 31 200 ja v. 2002 vastaavasti 46 800. Työvoiman vuokraukseen perustuvia työsuhteita solmittiin v. 1999 153 700 ja v. 2002 208 500. Ammattiryhmittäin vuokrattuja työntekijöitä oli v. 2002 eniten teollisessa työssä (23,6 %), palvelutyössä (22,1 %) sekä hallinto-, atk- ja toimistotyössä (19,5 %).

Työministeriö on harjoittanut työvoiman vuokrausta Helsingin, Turun, Tampereen, Lahden, Porin ja Oulun työvoimatoimistoissa. Toiminta laajeni v. 2002 Lahden alueella koko Päijät-Hämettä ja Oulun alueella koko Oulun seutua kattavaksi. Vuokrattuja työntekijöitä oli 1 300 v. 2002, ja vuokratyöpaikkojen osuus kaikista täytetyistä työpaikoista oli korkein Turussa (5,8 %) ja alhaisin Helsingissä (0,4 %).

Henkilöstöpalveluyritysten Liiton Internet-sivujen mukaan eniten työvoimanvuokrausta käytettiin v. 2000 hallinto-, atk- ja toimistotyössä (46 %) sekä ravintoloissa ja kaupoissa (19 %).

Työvoiman vuokraus v. 1999–2002

	1999	2000	2001	2002	Muutos 1999–2002, %
Vuokrattujen henkilöiden määrä	24 233	32 891	33 772	32 545	34,3
Työsuhteiden määrä	—	—	—	163 714	—
Vuokratyösuhteen keskimääräinen kesto	51	89	126	69	35,3
Työvoimaa vuokranneiden yritysasiakkaiden määrä	8 255	8 255	8 816	7 301	–11,6
Työnvälityspalveluja käyttäneiden yritysasiakkaiden määrä	883	881	1 455	2 907	229,2

Kyselyyn vastaamattomat sisältyvät arviona esitettyihin lukuihin.

Lähde: Palvelutyoantajien jäsenkysely.

Vuokratyösuhteiden kesto kasvoi selvästi vuodesta 1999 vuoteen 2001. Vuonna 2001 tuli voimaan työsopimuslaki (55/2001), jonka 2 luvun 4 §:ssä työnantajat velvoitettiin tekemään selvitys työntöön keskeisistä ehdoista.

Rekrytointiongelmat, työvoimapula ja työllistämisen esteet

Hämäläisen raportin (Hämäläinen Hanna: Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa. Rekrytointiongelmat ja työvoimapula vuoden 2002 ensimmäisellä neljänneksellä. Työministeriö 11.9.2002) mukaan rekrytointiongelma tarkoittaa tilannetta, jossa työvoimaa hakenut työnantaja on kokenut vaikeuksia työpaikkojen täyttämässä. Työvoimapula on tilanne, jossa työvoimaa hakenut toimipaikka jää kokonaan tai osittain ilman hakemaansa työvoimaa.

Tavoitteet ja seurantatietojen hyödyntäminen

Työministeriön mukaan tavoitteena v. 2003 oli, että työnantajien kokemien rekrytointiongelmien määrä ei ylitä 27 %:a. Rekrytointiongelmiä ja työvoimapulaa koskevia tietoja hyödynnetään strategisten tulostavoitteiden asettamisen ja toteutumisen seurannassa. Alueellisesti ja paikallisesti koettujen rekrytointiongelmien määrään pyritään vaikuttamaan tekemällä tiivistä yhteistyötä alueen työnantajien kanssa, vakiinnuttamalla työnantajakäynnit osaksi työvoimatoimistojen toimintamallia ja seuraamalla täyttyneiden työpaikkojen määrää sekä avoinna olon kestoa.

Ministeriön mukaan työnantajahaastattelusta saatua sanallista palautetietoa hyödynnetään melko vähän, koska sanallinen tieto on tunnuslukutietoa hankalammin levitettävissä. Palaute julkaistaan työhallinnon foorumilla, josta virkailijat voivat käydä lukemassa alueellisesti esitetyn palautteen. Työnantajahaastattelun palautetta ei voi tietosuojaan vuoksi kohdentaa tiettyihin yrityksiin, vaan palautetieto on yleisessä muodossa. Ministeriö kokoaa ja julkaisee työnantajahaastatteluaineistot neljännesvuosittain ja myös vuosittain koko vuoden osalta.

Mikäli rekrytointiongelmissa on merkittäviä muutoksia, työministeriö ottaa yhteyttä TE-keskukseen, jonka alueella muutos havaitaan. Ministeriön mukaan rekrytointiongelmiä koskevan strategisen tunnusluvun tavoitetasoa on jatkuvasti asetettu haasteellisemmaksi työhallinnon talousarviovalmistelussa ja tulosohjauksessa.

Työministeriön rekrytointiongelmiä koskevat seurantatiedot hankitaan pääsääntöisesti kahdesta lähteestä, vuosittain Tilastokeskuksella teetetävän Työnantajahaastattelun kautta, jossa tietoa kootaan neljästi vuoden aikana, ja kolmannesvuosittain tehtävän työvoimatoimistotiedustelun kautta, jossa on työvoimatoimistoihin avoimeksi ilmoitetut vaikeasti täytettävät työpaikat. Lisäksi rekrytointiongelmiä koskevaa tietoa saadaan työnantajajärjestöjen teettämistä tiedusteluista ja työhallinnon asiakaspalautekyselyistä. Näiden tietoja verrataan kahden keskeisen tietolähteen tuottamaan tietoon. Työnantajien työvoiman rekrytointia ja osaamistarpeita koskevaa täydentävää tietoa saadaan myös alueellisen ennakoitiedon avulla, jota TE-keskukset ja työvoimatoimistot kokoavat työvoima- ja koulutustarvetiedustelulla.

Ministeriön mukaan edellä mainituilla tiedonkeruutavoilla saadaan tietoa TE-keskusalueittain, suurten työvoimatoimistojen osalta, kunnittain, työvoimatoimistoittain ja ammateittain. Seurantatiedot ovat kaikkien työhallinnon toimijoiden käytössä sähköisten foorumien välityksellä. Työministeriö ottaa tietojen pohjalta yhteyttä TE-keskusalueille, mikäli aluetiedoissa on merkittäviä poikkeamia aiempiin tiedonkeruujaksoihin verrattuna.

Pienten yritysten työllistämisen esteitä ei karoteta erikseen. Alue- ja paikallishallinto saa tietoa pk-yritysten työvoimatarpeista TE-keskusten ja työvoimatoimistojen alueellisen ennakkoinnin kautta. Pk-yritysten tarpeisiin vastataan parhaiten alueellisten ja paikallisten räätälöityjen hankkeiden avulla.

Ministeriö selvittää työnantajien kokemuksia joka toinen vuosi tehtävällä valtakunnallisella asiakaspalautekyselyllä sekä työvoimatoimistojen omilla palautemenettelyillä. Työnantajien tyytyväisyys työhallinnon palveluihin on ollut hyvällä tasolla viimeksi toteutetussa valtakunnallisessa asiakaspalautekyselyssä v. 2002. Työvoimatoimistojen työnantajille tarjoamat palvelut saivat yleisarvosanaksi 8,0 ja viisiportaisella asteikolla arvioidut palvelun osa-alueet saivat kaikki yli 3,0 arvosanan.

Työpaikkojen täyttyminen ja avoinna olon kesto

Vuonna 2000 koko maan työvoimatoimistoissa oli 301 981 avointa työpaikkaa. Niistä täyttyi 280 752 työpaikkaa eli 93 %. Työhön osoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista oli 19,6 %. Vastaavasti v. 2003 avoimia työpaikkoja oli 338 339,

niistä täyttyi 311 962 (92,2 %) ja työhön osoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista oli 14,6 %.

Täyttämättä jääneet työpaikat muodostuvat peruutetuista työpaikoista ja vuoden lopussa avoinna olleista työpaikoista. Vuonna 2000 peruutettuja työpaikkoja oli 10 893 eli 3,6 %

avoinna olleista työpaikoista ja v. 2003 hieman enemmän 13 342 (3,9 %). Vuoden 2000 lopussa oli avoinna 10 336 työpaikkaa eli 3,4 % avoinna olleista työpaikoista ja v. 2003 vastaavasti 13 035 työpaikkaa (3,9 %).

Täyttyneiden työpaikkojen osuus avoinna olleista työpaikoista ja työhönosoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista v. 2000–03 TE-keskuksittain

TE-keskus	Täyttyneiden työpaikkojen osuus			Työhönosoitusten osuus		
	2000	2003	Muutos 2000–03	2000	2003	Muutos 2000–03
	%		%-yksikköä	%		%-yksikköä
Uusimaa	93,2	91,0	– 2,2	9,6	6,2	– 3,4
Varsinais-Suomi	90,9	92,8	1,9	16,3	9,3	– 7,0
Satakunta	94,9	92,4	– 2,5	20,2	13,3	– 6,9
Häme	91,9	91,7	– 0,2	14,1	9,0	– 5,1
Pirkanmaa	92,1	94,3	2,2	22,1	19,3	– 2,8
Kaakkois-Suomi	92,9	91,1	– 1,8	20,9	16,5	– 4,4
Etelä-Savo	91,2	85,8	– 5,4	25,8	20,4	– 5,4
Pohjois-Savo	93,6	93,5	– 0,1	22,2	19,9	– 2,3
Pohjois-Karjala	94,1	94,2	0,1	23,2	16,6	– 6,6
Keski-Suomi	90,0	91,9	1,9	27,3	21,3	– 6,0
Etelä-Pohjanmaa	94,4	95,1	0,7	44,0	41,2	– 2,8
Pohjanmaa	95,1	90,6	– 4,5	14,2	11,0	– 3,2
Pohjois-Pohjanmaa	94,5	95,3	0,6	34,4	24,8	– 9,6
Kainuu	93,9	90,5	– 3,4	29,2	27,3	– 1,9
Lappi	94,3	94,5	0,2	30,8	27,1	– 3,7
Koko maa	93,0	92,2	– 0,8	19,6	14,6	– 5,0

Työministeriön mukaan vuoden 1999 tiedot eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Koko maan lukuihin sisältyy myös Ahvenanmaa ja ulkomaat.

Lähde: Työministeriö.

Täyttyneiden työpaikkojen osuus avoinna olleista työpaikoista kasvoi vuodesta 2000 vuoteen 2003 eniten Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Keski-Suomessa. Etelä-Savossa, Pohjanmaalla, Kainuussa, Satakunnassa ja Uudellamaalla tämä osuus laski selvästi maan keskiarvoa (–0,8 %-yksikköä) enemmän. Korkein täyttyneiden työpaikkojen osuus TE-keskuksista oli v. 2003 Pohjois-Pohjanmaalla (95,3 %) ja alhaisin Etelä-Savossa (85,8 %).

Työhönosoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista laski eniten Pohjois-Pohjanmaalla ja maan keskiarvoa (–5,0 %-yksikköä) enemmän myös Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa ja Hämeessä. Kyseinen osuus oli v. 2003 korkein Etelä-Pohjanmaalla (41,2 %) ja alhaisin Uudellamaalla (6,2 %).

Ministeriön mukaan työhallinnon tehokkuuden tai tuloksellisuuden arvioinnissa työhön osoitusten määrä kertoo vain pienestä osasta työnhakupalveluja. Vaikka yksilöityjen työhön osoitusten määrä on vähentynyt, niiden osuvuus on selvitysten mukaan parantunut.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton mukaan työvoimatoimistot eivät ole viime vuosina entiseen tapaan tehneet työhön osoituksia työttömille työnhakijoille eivätkä valvoneet työttömyysturvaan liittyvää työn vastaanottamisvelvoitteen noudattamista yhtä tiukasti kuin ennen. Sen sijaan käytännöksi on tullut antaa työnhakijoille tiedotteita avoinna olevista työpaikoista, jolloin työnhaun laiminlyöntiin ei liity sanktioita. TT ei pidä tätä käytäntöä työttömyysturvajärjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta onnistuneena. Kokemukset ja palaute työvoimatoimistojen yrityskäynneistä ovat olleet

TT:n mukaan lähes yksinomaan myönteisiä. Työministeriö arvioi, että työnantajakäynteihin käytettiin v. 2002 ja 2003 kokonaishenkilötyöajasta 2 %.

Räisäsen tutkimuksessa (Räisänen Heikki: Työvoiman hankinta julkisessa työnvälityksessä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 107. Helsinki 2004) käytettiin aineistona työhallinnon avointen työpaikkojen rekisteriaineistoa, johon sisältyi yli 327 000 avointa työpaikkaa ja yli 186 000 työpaikkailmoitusta. Tutkimuksen mukaan työvoimatoimistot edistävät työmarkkinoiden toimivuutta työnvälityksen keinoin juuri siellä, missä pitääkin, eli ilmeisesti muuten vaikeasti täytettävissä työpaikoissa. Näitä ovat esim. alle kolme kuukautta kestävät työt ja muut kuin palkkatyösuhteessa tehtävät työt.

Tutkimuksen mukaan v. 2002 yritykset rekrytoivat 204 000, kunnat 66 000 ja muut kuin yksityiset n. 28 000 työntekijää. Valtio, kotitaloussektori ja kuntainliitot olivat julkisessa työnvälityksessä pieniä rekrytoijia. Työpaikan täyttö työvoimatoimiston hakijalla oli 4,5 kertaa todennäköisempää, jos työvoimatoimisto teki yksilöllisen työhön osoituksen työnhakijalle. Työhön osoitukseen liittyy velvollisuus ottaa yhteyttä sopivaksi arvioidun avoimen työpaikan työnantajaan.

Räisäsen tutkimuksen mukaan työhön osoitus lyhentää työpaikan avoinna olon kestoa ja rekrytointiaikaa. Kun julkiset virat ja muut vastaavat hakupaikat jätettiin huomioimatta, v. 2002 kesti työpaikan avoinna olo keskimäärin 17 päivää ja työnantajan rekrytointiaika oli keskimäärin 25 päivää. Silloin, kun koko työpaikan täyttöprosessin kesto oli vain yksi päivä, täytettiin yli 90 % työpaikoista työvoimatoimiston työnhakijalla.

Tutkimuksessa verrattiin 10 suurimman kaupungin (Helsinki, Tampere, Turku, Espoo, Vantaa, Oulu, Lahti, Jyväskylä, Vaasa ja Kuopio) työnvälitysmarkkinoita. Näiden alueella toimivat 17 työvoimatoimistoa edustivat yhteensä 43 %:a koko maan työnvälitysmarkkinoista. Työhön osoitusten käytössä suurten kaupunkien väliset erot olivat melko suuria. Tutkimuksen mukaan erot voivat johtua työpaikkojen ominaisuuksista, työnantajan toivoimuksista tai työvoimatoimiston toiminnasta. Espoossa tehtiin 9 %:iin kaikista työpaikkailmoituksista työhön osoitus. Vantaalla ja Lahdessa tilanne oli miltei sama. Erityisesti Vaasassa, Kuopiossa ja jonkun verran myös Oulussa tehtiin muita kaupunkeja useammin työhön osoituksia. Työpaikkojen avoinna olon kesto oli muuta maata selvästi lyhyempi Turussa, kun taas Espoossa ja Vaasassa rekrytointiajat olivat suhteessa avoinna olon kestoon Räisäsen mukaan hämmästyttävän pitkiä.

Työvoimatoimistossa välitettävien työpaikkojen avoinna olon keskimääräinen kesto piteni vuodesta 2000 vuoteen 2003 koko maassa keskimäärin 6 vuorokautta. Avoinna olon kesto piteni kaikkien TE-keskusten alueilla, eniten Satakunnassa ja Kaakkois-Suomessa (11 vuorokautta) ja vähiten Pohjois-Savossa (2 vrk), Pohjois-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa (3 vrk).

Työministeriön mukaan niiden avoinna olleiden ja täyttyneiden työpaikkojen avoinna olon kesto, joihin ei sisälly haku- ja provisiopaikkoja, täyttymisaika oli koko maassa v. 2002 keskimäärin 14 vuorokautta ja v. 2003 vastaavasti 15 vuorokautta. Lyhin täyttymisaika oli v. 2003 Etelä-Pohjanmaalla (8 vrk) ja pisin Uudellamaalla, Satakunnassa ja Etelä-Savossa (20 vrk). Ministeriö ei seuraa työnantajakäyntien vaikutusta rekrytointiin kuluneeseen aikaan.

Työvoimatoimistoissa välitettävien työpaikkojen avoinna olon keskimääräinen kesto v. 2000–03 TE-keskuksittain

TE-keskus	2000	2001	2002	2003	Muutos 2000–03
	vuorokautta				%
Uusimaa	20	22	23	25	25,0
Varsinais-Suomi	20	22	24	28	40,0
Satakunta	20	24	31	31	55,0
Häme	22	23	25	27	22,7
Pirkanmaa	17	20	20	22	29,4
Kaakkois-Suomi	22	25	28	33	50,0
Etelä-Savo	21	23	25	28	33,3
Pohjois-Savo	23	24	22	25	8,7
Pohjois-Karjala	17	20	22	21	23,5
Keski-Suomi	19	24	24	22	15,8
Etelä-Pohjanmaa	13	15	15	19	46,2
Pohjanmaa	21	21	24	26	23,8
Pohjois-Pohjanmaa	15	16	18	18	20,0
Kainuu	17	17	21	23	35,3
Lappi	16	15	18	20	25,0
Koko maa	19	21	23	25	31,6

Työministeriön mukaan vuoden 1999 tiedot eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Koko maan lukuihin sisältyy myös Ahvenanmaa ja ulkomaat.

Lähde: Työministeriö.

Rekrytointiongelmien ja työvoimapulan muutokset

Työministeriön mukaan v. 2003 rekrytointiongelmien vähenivät teollisuudessa. Rakentamisessa rekrytointiongelmien osuus säilyi korkeana, koska työvoiman kysyntä oli runsasta. Ministeriön mukaan rekrytointiongelmista johtuvia työllisyyden tosiasiallisia menetyksiä on vaikea arvioida. Rekrytointiongelmien kokemiseen vaikuttavat työvoimatoimiston tarjoamien ratkaisujen lisäksi muut tekijät kuten taloudelliset ja tuotannolliset muutokset ja muiden toimialojen vetovoiman kasvu tai väheneminen.

Pelkosen tutkimuksen (Pelkonen Panu: Esi-tutkimus rekrytointiongelmien ja tuotannon yhteyksistä Suomen teollisuudessa 1987–2000. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskusteluai-heita 788/2002. Helsinki.) mukaan suuret rekry-tointivajeet keskittyivät v. 1994–2000 sähkötek-niseen tuotantoon, kulkuneuvo-, kumi- ja muo-vituote- ja metalliteollisuuteen. Ennen lamaa jopa yhdeksän toimialaa kärsi suurista rekrytoin-

tivajeista. Teollisuustuotanto kasvoi vuodesta 1994 alkaen, ja v. 2000 rekrytointiongelmista ilmoitti kärsivänsä 30 % teollisuuden toimipai-koista. Rekrytointivaje suhteessa henkilöstöön on pienillä toimipaikoilla yleisesti suurempi kuin suurilla toimipaikoilla.

Tutkimuksen mukaan rekrytointiongelmien tarkasteleminen toimialoittain on suuntaa-antavaa yksinkertaistamista. Tarkastelu toimi-paikoittain on tärkeää, sillä rekrytointiongelmien ovat laman jälkeen keskittyneet harvemmille toimialoille ja mahdollisesti vain osaan toimialan toimipaikoista.

Työministeriön mukaan työvoimapula yleis-tyi toimipaikoissa vuodesta 1999 (7 %) vuoteen 2003 (10 %). Erityisesti rakennusosalalla työvoi-mapula on pysytellyt koko aikavälin suhteellisen korkeana, 14–19 %:na. Suhteellisesti eniten työvoimapula kasvoi maa- ja metsätaloudessa, jossa se viisinkertaistui.

Työvoimapulaa kokeneet toimipaikat toimialoittain v. 1999–2003

Toimiala	1999	2000	2001	2002	2003
	%				
Rakennus	14	19	15	15	15
Liikenne	7	5	6	11	12
Liike-elämän palvelut	7	11	10	8	10
Kauppa	5	8	5	9	10
Teollisuus	7	11	12	11	9
Julkiset palvelut	6	6	8	10	10
Maa- ja metsätalous	3	4	1	9	15
Muut palvelut	2	4	7	4	6
Kaikki toimialat	7	9	8	9	10

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Rekrytointiongelmien yleistyivät kaikilla toimialoilla vuodesta 1999 vuoteen 2003 paitsi muut palvelut -toimialalla. Selvästi eniten rekrytointiongelmia oli rakennusala-lla. Työministeri-

ön asettaman tason (27 %) ylittivät v. 2003 rakennusalan lisäksi maa- ja metsätalous, liikenne ja julkiset palvelut.

Rekrytointiongelmia kokeneet toimipaikat toimialoittain v. 1999–2003

Toimiala	1999	2000	2001	2002	2003
	%				
Rakennus	36	40	35	38	38
Liikenne	18	31	27	28	33
Liike-elämän palvelut	21	34	32	24	24
Kauppa	23	26	18	24	26
Teollisuus	21	29	25	33	26
Julkiset palvelut	24	26	30	30	34
Maa- ja metsätalous	20	15	30	37	35
Muut palvelut	13	20	20	15	13
Kaikki toimialat	23	29	26	28	28

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Koko maassa 10 % toimipaikoista ilmoitti v. 2003 kärsivänsä työvoimapulasta. Työvoimapula kasvoi vuodesta 1999 vuoteen 2003 selvästi Etelä-Pohjanmaan, Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Hämeen, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Kainuun TE-keskusten alueilla. Vuonna 2003 TE-keskuksista ylitti maan keskiarvon Etelä-Pohjanmaa (15 %), Häme (13 %), Pirkanmaa

(12 %), Pohjois-Pohjanmaa (12 %) ja Uusimaa (11 %). Satakunnassa työvoimapula pysyi v. 2003 likimain samalla tasolla kuin v. 1999 samoin kuin Etelä- ja Pohjois-Savossa, joissa se v. 2003 oli 6 %.

Vuodesta 2001 vuoteen 2003 työttömyys ja työvoimapula kasvoivat samanaikaisesti Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Kaakkois-Suomen TE-keskusten alueilla.

Työvoimapulaa kokeneet toimipaikat TE-keskuksittain v. 1999–2003

TE-keskus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003
	%					%-yksikköä
Uusimaa	9	12	10	10	11	2
Varsinais-Suomi	6	8	6	10	10	4
Satakunta	8	5	7	8	8	0
Häme	6	8	11	10	13	7
Pirkanmaa	7	5	9	12	12	5
Kaakkois-Suomi	6	8	6	11	10	4
Etelä-Savo	5	6	8	7	6	1
Pohjois-Savo	4	5	7	6	6	2
Pohjois-Karjala	3	5	10	11	7	4
Keski-Suomi	5	5	6	5	8	3
Etelä-Pohjanmaa	6	12	9	11	15	9
Pohjanmaa	7	9	9	8	9	2
Pohjois-Pohjanmaa	5	8	3	8	12	7
Kainuu	4	6	6	11	8	4
Lappi	2	4	3	9	10	8
Koko maa	7	9	8	9	10	3

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Rekrytointiongelmia oli v. 1999 23 %:lla ja v. 2003 vastaavasti 28 %:lla toimipaikoista. TE-keskuksista rekrytointiongelmia oli v. 2003 yli työministeriön tavoitetason Uudellamaalla (32 %), Etelä-Pohjanmaalla (32 %), Pirkanmaalla (31 %), Hämeessä (30 %) ja Pohjois-

Pohjanmaalla (29 %). Vuodesta 1999 vuoteen 2003 rekrytointiongelmät lisääntyivät Pohjanmaata ja Keski-Suomea lukuun ottamatta kaikissa TE-keskuksissa, selvimmin Pirkanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Lapissa ja Pohjois-Savossa.

Rekrytointiongelmia kokeneet toimipaikat TE-keskuksittain v. 1999–2003

TE-keskus	1999	2000	2001	2002	2003	Muutos 1999–2003
	%					%-yksikköä
Uusimaa	30	39	30	29	32	2
Varsinais-Suomi	23	30	23	28	28	5
Satakunta	18	18	19	23	21	3
Häme	25	32	30	26	30	5
Pirkanmaa	16	21	24	32	31	15
Kaakkois-Suomi	22	21	23	30	26	4
Etelä-Savo	21	17	22	24	25	4
Pohjois-Savo	18	17	34	24	28	10
Pohjois-Karjala	16	27	22	25	21	5
Keski-Suomi	22	23	24	20	22	0
Etelä-Pohjanmaa	25	22	28	29	32	7
Pohjanmaa	27	23	26	30	22	-5
Pohjois-Pohjanmaa	18	25	25	28	29	11
Kainuu	19	23	14	27	27	8
Lappi	16	23	17	27	27	11
Koko maa	23	29	26	28	28	5

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Rekrytointiongelmien syyt

Työministeriö on selvittänyt rekrytointiongelmien syitä vuodesta 2001 ja toimialoittain vuodesta 2002 alkaen. Vuonna 2003 tärkeimmät rekrytointiongelmien syyt olivat työvoimapula, kou-

lutus, kokemus, erityisosaaminen ja henkilökoh-
taiset ominaisuudet. Erityisosaamiseen liittyvät
rekrytointiongelmat vähenivät selvästi ja vastaa-
vasti työttömyysturvaan liittyvät ongelmat kas-
voivat selvästi vuodesta 2001 vuoteen 2003.

Rekrytointiongelmien tärkeimmät syyt v. 2001–03

	2001	2002	2003	Muutos 2001–03
	%			%-yksikköä
Työvoimapula	...	22	23	...
Koulutus	24	14	20	– 4
Kokemus	22	14	17	– 5
Erityisosaaminen	27	15	15	– 12
Henkilökohtaiset ominaisuudet	16	17	15	– 1
Monitaitoisuus	10	9	9	– 1
Työn tilapäisyys	10	4	9	– 1
Työttömyysturva	4	5	9	5
Työmatka	11	7	7	– 4

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Työvoimapula oli tärkein yksittäinen rekrytointiongelmien syy liike-elämän palvelujen (34 %), julkisten palvelujen (26 %), liikenteen (23 %) ja kaupan (21 %) toimialoilla v. 2003. Teollisuudessa tärkeimmät syyt olivat kokemus (31

%), erityisosaaminen (24 %) ja koulutus (24 %) ja rakennus- ja palvelualalla kokemus (26 %), koulutus (23 %), henkilökohtaiset ominaisuudet (22 %) ja työvoimapula (21 %).

Rekrytointiongelmien tärkeimmät syyt toimialoittain v. 2003

	Teollisuus	Rakennus	Kauppa	Liikenne	Liike- elämän palvelut	Julkiset palvelut
Kokemus	31	26	19	11	21	8
Erityisosaaminen	24	15	11	14	26	17
Koulutus	24	23	20	14	17	24
Työvoimapula	13	21	21	23	34	26
Henkilökohtaiset ominaisuudet	11	22	14	23	15	8
Työttömyysturva	10	18	11	3	2	8
Työn tilapäisyys	10	6	6	9	6	12
Monitaitoisuus	7	12	14	12	5	7
Kielitaito	3	2	2	2	12	2
Työmatka	8	2	3	2	8	10

Lähde: Työministeriö. Työnantajahaastattelut.

Räisänen tutkimuksen (Räisänen Heikki: Rekrytointiongelmat ja työvoimapotentiali lääkärin, lastentarhaopettajien, farmaseuttien ja proviisorien ammateissa. VATI. Keskustelu-aloitteita 299/2003. Helsinki) mukaan farmaseuttien ja proviisorien ammateissa esiintyy eniten rekrytointiongelmia ja niissä on niukin työvoimapotentiali. Tutkimuksessa esitetään alan koulutusmäärien lisäämistä, koska alan

opiskelijamäärä ei vastaa 60–64-vuotiaiden työ-
listien määrää.

Valtion työmarkkinalaitos

Valtion työmarkkinalaitos selvitti syksyllä 2003 valtion budjettitalouden henkilöstön määrää ja osaamisrakennetta v. 2002 sekä teki arviot vuosiksi 2007, 2011 ja 2020. Selvityksen mukaan uuden henkilökunnan rekrytoinnissa ei tuolloin ollut juurikaan ongelmia. Rekrytointivaikeuksia

oli lähinnä tietoteknisissä asiantuntijatehtävissä, kansainvälisiin erityistehtäviin liittyvissä lakiasiantuntijatehtävissä ja talusasiantuntijoiden ja ekonomistien tehtävissä. Vähäisiä rekrytointiongelmia oli myös johtamisen ja henkilöstöhallinnon asiantuntijatehtävissä sekä teknisissä asiantuntijatehtävissä.

Valtion työmarkkinalaitoksen mukaan yleisin rekrytointivaikeuksien syy oli palkkauksen alaisuus. Hakijain ammattitaidon ja monitaitoisuuden riittämättömyys sekä muiden palvelussuhteen ehtojen kilpailukyvyttömyys nousivat seuraaviksi yleisimmiksi ongelmiksi. Muina rekrytointivaikeuksien syinä mainittiin työpaikan sopimaton sijainti, hakijoiden riittämätön työkokemus ja hakijoiden riittämätön tieto- ja informaatiotekninen osaaminen.

Valtion työmarkkinalaitos arvioi työvoiman saatavuuden pysyneen hyvänä v. 2003 laaditun selvityksen jälkeenkin. Edellä mainittujen ongelmalojen kohdalla on tilanne saattanut suhdannesyistä jopa parantua.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen mukaan lähivuosien lisähenkilöstön tarve kohdistuu useisiin ammattiryhmiin eri puolilla Suomea. Pääsääntöisesti lisätyövoimaa tarvitaan terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen ja sivistystoimeen. Varsinainen työvoimapula keskittyy pääsääntöisesti rajalliseen määrään erityisosaamista vaativia ammatteja ja on alueellista. Toisaalta valtaosassa kuntia ja kuntayhtymiä avoimiin vakansseihin

on ollut riittävästi päteviä hakijoita. Sosiaaliterveysministeriön selvityksen (STM työryhmämuistioita 2001:1) mukaan lääkäripula on helppotumassa.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton työvoimatiedustelun 2003 mukaan rekrytointivaikeuksia oli eniten asennustyössä, rakentamisessa ja maalauslalla ja teknisiä suunnittelu- ja rakentamispalveluja tarjoavissa yrityksissä. Työkokeuksen puute ja työpaikkakohtainen erityisosaaminen olivat yleisimmät rekrytointivaikeuksien syyt. TT:n jäsenyrityksistä lähes puolet arvioi, että työvoiman saatavuus vaikeutuu lähivuosina henkilöstön ikääntymisen ja osaamistarpeiden vuoksi. Työvoiman saatavuuden uskotaan vaikeutuvan etenkin rakennuslalla.

Suomen Yrittäjät ry

Finnvera Oyj:n ja Suomen Yrittäjät ry:n pk-yritysbarometrin (syksy 2003) mukaan pk-yrityksistä 33 %:lla ei ollut rekrytointitarvetta. Näistä yrityksistä huomattava osa oli yksinyrittäjiä.

Barometrin mukaan työn sivukulut oli yleisin (22 %) pk-yritysten työllistämisen este. Muita keskeisiä työllistämisen esteitä olivat työvoiman saatavuus (16 %) ja kysynnän riittämättömyys tai epävakaas (16 %). Rakentamisessa työvoiman saatavuus oli yleisin (30 %) työllistämisen este.

Työllistämisen esteet pk-yrityksissä

	Teollisuus	Rakentaminen	Kauppa	Palvelut	Kaikki
Työn sivukulut	20	21	23	22	22
Työvoiman saatavuus	14	30	11	15	16
Kysynnän riittämättömyys tai epävakaas	22	15	15	15	16
Työlainsäädäntö tai työehtosopimukset	6	7	7	6	6
Palkkataso	5	3	6	5	5
Muu tai ei osaa sanoa	3	0	3	2	2
Ei ole tarvetta työllistää	30	24	35	35	33

Lähde: Pk-yritysbarometri, syksy 2003. Finnvera Oyj ja Suomen Yrittäjät ry.

Suomen Ekonomiliitto ry

SEFEn jäsenkunnassa työttömyys näyttäytyy kahdella toisistaan poikkeavalla tavalla. Nuoret, työmarkkinoille tulevat ryhmät joutuvat tinkimään työn vaativuudesta ja haasteellisuudesta, samoin määräaikaisten työsuhteiden osuus on

heillä jonkin verran korkeampi kuin koko jäsenkunnassa. Työttömyysjaksot ovat kuitenkin varsin lyhyitä, mutta näyttäisivät kohtaavan samoja henkilöitä. SEFEn mielestä myös alueellinen sitoutuminen hankaloittaa työllistymistä. Yli 60 % jäsenistä työskentelee Uudenmaan

maakunnan alueella. Vanhempien ikäryhmien työllistyminen on työttömyyden kohdatessa hankalampaa ja työttömyysjaksot ovat pitempiä.

SEFEn toimenvälityspalvelun kautta on tullut kahden ja puolen viime vuoden aikana vähän toimeksiantoja. Taloushallinnon tehtävien tarjonta ei ole laskenut yhtä paljon kuin markkinoinnin tai muiden liiketoimintaosaamisen osa-alueiden tehtävien. SEFEn toimenvälityspalvelu on keskittynyt erityisesti jäsenten omien työnhakuvalmiuksien parantamiseen.

Tekniikan Akateemisten Liitto

TEKin jäsenten työttömyysaste oli vuoden 2003 viimeisellä neljänneksellä keskimäärin 2,4 %, mikä oli n. 1,5-kertainen vuoteen 2002 verrattuna. Alueellisesti työttömiä oli joulukuussa 2003 eniten Uudellamaalla ja Pirkanmaalla, joissa työttömien määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna. Eniten työttömiä oli kone- ja sähkötekniikassa ja prosessiteollisuuden alalla ja suhteellisesti eniten sähköalalla ja tietotekniikassa. Rakennusallalla työttömien määrä väheni.

TEKin mukaan aiemmin yleiset yhdelle työnantajalle tehdyt työurat ovat vähentyneet ja ammattikunnan työpaikkojen vaihtuvuus kasvanut nopeasti. Diplomi-insinöörit saavat ensimmäisen työpaikan useimmiten diplomityönsä perusteella. Suhdanteiden merkitys ilmenee siten, että noususuhdanteessa osaajia tuntuu olevan liian vähän ja laskusuhdanteessa selvästi liikaa. Työttömiä diplomi-insinöörejä on nyt yhtä paljon kuin 1990-luvun laman ollessa pahimmillaan. Vaikeimmassa tilanteessa ovat vastavalmistuneet ja yli 50-vuotiaat diplomi-insinöörit.

Eräiden muiden maiden kokemuksia

Saijetsin artikkelin (Uusia linjauksia työpolitiikassa, Tanskan malli. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2003) mukaan Tanskan, Alankomaiden, Ruotsin, Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen 2000-luvun työpolitiikan keskeiset uudistuslinjaukset ovat seuraavat:

1. Työmarkkinapolitiikkaa on hoidettava yhtäaikaaisesti talous-, vero-, sosiaali- ja koulutuspolitiikalla. Työn vastaanottamisen on oltava aina kannattavampaa kuin avustuksilla toimeentulon hankkimisen.

2. Sosiaali- ja työttömyysetuuksien välille halutaan selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

3. Työllistymisessä lisätään yksilöiden omaa vastuuta. Sosiaalituella ei pitäisi ajautua.

4. Työnvälitystä uudistetaan luomalla yhteis-palvelupisteitä, joissa eri tahojen ja alojen edustajat valmistelevat työhakijalle sopivan paketin työllistymisen edistämiseksi. Yksilön kannalta pyritään entistä kohdennetumpaan ja asiakas-kohtaiseen palveluun.

5. Työvoimapalveluissa kehitetään erilaisia verkostoitumiseen ja kumppanuuteen perustuvia toimintatapoja.

6. Työvoimapalveluja yksityistetään työvoimapolitiikan tehostamiseksi, mutta samalla huolehditaan palvelujen laadusta.

7. Alue- ja paikallistason toimivaltaa lisätään ja työvoimapolitiikkaa toteutetaan entistä enemmän osana aluekehittämistä.

Tanskan malli

Saijetsin artikkelin mukaan Tanskassa työmarkkina-asioista päättävät työmarkkinaosapuolet. Tässä Tanska poikkeaa muista EU-maista, joissa lainsäädännön asema on keskeinen ja tästä syystä Tanska on joutunut lisäämään työmarkkinoita koskevia säädöksiä lakiinsa EU:n myötä.

Tanskan onnistuneen työmarkkinapolitiikan on arvioitu perustuvan työmarkkinaosapuolten keskinäiselle asioiden käsittelylle ja tätä kautta syntyneille ratkaisuille. Tanskan työttömyys puolittui kymmenessä vuodessa ja kesäkuussa 2004 työttömyysaste oli 6,4 % ja työllisyysaste vastaavasti 75 %. Työministeriö on nykyisin työllisyysministeriö.

Tanskassa työttömyyttä torjutaan alueellisesti. Jokaisella 13 alueella toimii alueneuvosto, jossa on työntekijöiden, työnantajien, kuntien ja valtion edustajia. Keskustasolla työllisyysneuvosto ja työmarkkinahallitus valvovat, etteivät alueelliset erot kasva liian suuriksi. Työmarkkinapolitiikan alueellistamista pidetään Tanskassa etuna, koska se tuo käytännönläheisyyttä ja käytännöllisyyttä tehtyihin ratkaisuihin. Valtion alueelliset ja paikalliset työvoimatoimistot vastaavat työnvälityspalveluista ja työttömyysvakuutuksen kautta työttömyysturvaa saavista. Kunnalliset paikallistoimistot huolehtivat vakuuttamattomien työttömien toimeentulosta ja muista palveluista.

Työnantajien kustannukset palkata tai irtisanoa työntekijöitä ovat matalat. Noin 550 000 tanskalaista vaihtaa joka vuosi työpaikkaa.

OECD:n (OECD, Statistical Databas) mukaan Suomessa ja Tanskassa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan kaikista työvoimapolitiikan menoista käytetty osuus oli yhtä suuri. Tanskassa

käytetään työttömyyden torjuntaan kuitenkin yhtä työttömyysprosenttia kohti 3,3 kertaa enemmän varoja. Tanskan malli merkitsisi nykyisellä työttömyyden tasolla Suomen työvoimapolitiikan menojen viisinkertaistamista. Suomeen verrattuna Tanska käyttää yhtä työttömyysprosenttia kohti 7-kertaisesti varoja työvoimakoulutukseen.

Kehittämistyö

Työministeriön mukaan v. 2004 selvitetään ja arvioidaan työnantajayhteistyötä ja työnantaja-palvelujen asemaa osana hallituksen poikkihallinnollista työllisyysohjelmaa, johon sisältyy julkisen työvoimapolitiikan palvelurakenteen uudistus. Työllisyysohjelmassa toteutetaan Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hanke, jossa yhdessä TE-keskusten ja työvoimatoimistojen asiantuntijoiden kanssa arvioidaan työvoimatoimiston työnantajalle tarjoama palveluvalikoima, palvelujen järjestämisen tapa ja työnantajayhteistyön kehittämistarpeet. Hanke hyödyntää v. 2003 työnsä päättäneen työnantajapalvelujen asiantuntijaryhmän ehdotuksia. Tehokas työnhaku ja työn tarjoaminen ovat keskeisiä tavoitteita Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hankkeessa.

Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hankkeessa valmistellaan vuoden 2004 aikana esitykset TE-keskusten ja työvoimatoimistojen tavoitteellisesta työnantajayhteistyöstä, ennakoinnista, työnantajapalvelujen kehittämisestä ja työvoimatoimiston asemasta seudullisena toimijana. Samaan aikaan työllisyysohjelman hankkeen kanssa käynnistyy myös julkisen työvoimapolitiikan rakenneuudistuksen ulkopuolinen evaluointi, joka tukee uudistuksen toteutusta ja arvioi kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuutta. Evaluointitutkimuksen tulokset ovat käytettävissä vuoden 2007 alkupuolella.

Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hankkeessa palveluja kehitetään voimakkaasti avointen työmarkkinoiden suuntaan ja suurimpien työvoimatoimistojen yhteyteen perustetaan ns. työnhakukeskuksia. Työnhakukeskusten tavoitteena on tarjota työnhakijalle toimivia välineitä ja henkilökohtaista neuvontaa ja opastusta käytännön työnhakuun. Työnhakukeskuksen palveluvalikoima ja henkilöstön työote painottuvat vahvasti työn ja koulutuksen hakuun, eikä toiminnassa ole välttämätöntä käsitellä asiakkaan rekisteri- tai muita tunnistetietoja. Palvelujen tarjoamisen lähtökohtana

ovat työtä hakevan oma aktiivisuus ja vastuu, mutta työtä myös tarjotaan sekä toimivien sähköisten palvelujen avulla että yksilöidysti.

Työministeriöllä on yhteistyötä työllisyysohjelmassa opetusministeriön kanssa erityisesti aikuisten ammatillisen koulutuksen kehittämissä hankkeissa, jotka liittyvät ammatillisen koulutuksen ennakointiin tai koulutukseen ohjaamiseen.

Saatuja lausuntoja

Työministeriö

Työministeriön mukaan tärkeitä ovat kaikki kehittämis- ja palvelutoimet, joilla pyritään vähentämään ja ratkaisemaan työnantajien kokeamia rekrytointiongelmia. Ministeriö katsoo, että työnantajakäyntien määrän lisäämisellä ei voida suoraan vaikuttaa rekrytointiongelmien vähenemiseen, mutta ne ovat yksi toimiva työväline työnantajien rekrytointitarpeiden tunnistamisessa.

Ministeriön mukaan työpaikkojen avoinna olon keston vaikuttavat mahdollisten rekrytointiongelmien lisäksi työnantajan toimoma rekrytointiaika ja työvoimatoimiston palveluprosessin sujuvuus. Työnantajan toimoma rekrytointiaika ei ole kuitenkaan aina ole mahdollisimman lyhyt, eikä pyrkimys muutaman vuorokauden täyttöaikaan aina ole perusteltu.

Ministeriön mukaan työnantaja-asiakkaalle tarjottava palvelu lähtee aina asiakkaan tarpeesta ja palvelut räätälöidään asiakkaan toiveiden mukaisesti. Mikäli työnantaja haluaa käyttää vain työhallinnon Internet-sivuja työvoiman hankinnassa, ei työnantajalle tarjota muita työvoimatoimiston palveluja tai tehdä ehdokashakua ilman työnantaja-asiakkaan suostumusta. Työnantaja voi sopia työvoimatoimiston kanssa, kuinka pitkään hänen työpaikkailmoituksensa on avoinna Internet-sivuilla. Työnantaja voi myös sopia työvoimatoimiston kanssa verkkoasioinnista, jolloin hän itse määrittelee työpaikan avoinna olon keston parhaaksi katsomallaan tavalla.

Ministeriön mukaan työvoimatoimistot pyrkivät täyttämään työnantajan rekrytointitoimeksiannon viivytyksettä. Jos toimeksianto on pitkään avoinna, eikä sopivaa työvoimaa löydy, työvoimatoimisto neuvottelee työnantajan kanssa muista toimenpiteistä, kuten sopivan työvoiman kouluttamisesta tai työvoiman haun laajentamisesta muiden EU- tai ETA-maiden alueelle. Työnantajan kokemuksiin rekrytointiongelmien

haetaan ratkaisuja myös kytkemällä koko TE-keskuksen ja työvoimatoimistoverkoston asiantuntemus alueellisella ja paikallisella yhteistyöllä työnantajan käyttöön Näitä ratkaisuja ovat laajat yhteishankintakoulutushankkeet, ESR-hankkeet ja maksulliset erityispalvelut.

Ministeriön mukaan tavoitteelliset työnantajakäynnit ovat yhä vakiintuneempi osa työvoimatoimistojen työtä ja työhallinto tukee niiden tekemistä henkilöstökoulutuksella. Ministeriön elokuussa 2004 tekemän kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että suuri osa TE-keskuksista sopii alueensa työvoimatoimistojen kanssa työnantajakäynteihin liittyvistä tulostavoitteista myös vuodelle 2005. Tulostavoitteet ovat sekä määrällisiä että laadullisia.

Ministeriön mukaan työn hakemisen ja työhön rekrytoinnin käytännöt ovat merkittävästi muuttuneet kymmenen viime vuoden aikana. Työhön osoitusten asema on toisenlainen kuin muutamia vuosia sitten, vaikka ne edelleenkin ovat harkitusti käytettyinä osuvia, tehokkaita ja osa asiantuntevaa julkista työnvälityspalvelua työnhakijoille ja työnantajille. Työhön osoitus on asiantuntijan kannanotto siihen, että tarjolla oleva työ on hakijalle sopiva ja että työnhakija on työvoimaa hakevalle työnantajalle paras saatavissa oleva osaja.

Ministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena mekaanista työhön osoitusten määrän lisäämistä. Pelkkä työhön osoitusten määrän lisääminen ei ole paras tapa selvittää työtä hakevien työhalukkuutta tai varmistaa osaavan työvoiman saatavuutta. Mekaaninen työhön osoitusten määrän lisääminen voi johtaa lisääntyvään työhön osoitusten selvittelyyn ja työttömyysetuuksien katkaisuun, ja se vaikuttaisi mahdollisesti myös kielteisesti työhallinnon työnantaja- ja työnhakijapalvelujen laatuun. Ministeriö korostaa, että se on tietoinen työttömyysturvan väärinkäyttöön liittyvistä ongelmista. Ministeriön mukaan ongelmiin tulisi puuttua eri keinoin puuttua.

Jos työnhakijan työttömyys kestää viisi kuukautta, hänen kanssaan sovitaan yksilöidysti siitä, mitä työ- tai koulutuspaikkoja hän hakee. Sopimus kirjataan yksilöityyn työnhakusuunnitelmaan. Työnhakusuunnitelmassa sovitut työ- ja koulutuspaikat ovat osittain korvanneet työhön osoitusten käyttöä. Työtön työnhakija on velvollinen noudattamaan yhdessä laadittua yksilöityä työnhakusuunnitelmaa. Ellei työtä hakeva toimi sopimuksen mukaisesti ja hae sovittuja työ- tai koulutuspaikkoja, hänen työn-

hakunsa päättyy tai oikeutensa työttömyysetuuteen katkeaa.

Pirkanmaan TE-keskus

Vuonna 2003 Pirkanmaan työvoimatoimistojen kautta haki työtä 75 450 henkeä, joista oli työttömiä 53 670. Avoimia työpaikkoja ilmoitettiin v. 2003 Pirkanmaan työvoimatoimistoihin 29 841 ja niistä täyttyi sovituksessa ajassa n. 92 %.

Työvoimatoimistojen julkiset ja maksuttomat työvoimapalvelut ovat merkittävä työvoiman hankintakanava erityisesti mikro- ja pk-yrityksille. Työvoimatoimistojen asiakkaina ovat periaatteessa kaikki työttömät työnhakijat, suuri joukko työssä olevia työpaikan vaihtajia ja määräraikaistyötä tekeviä työnhakijoita. Työhallinnon valtakunnallisesta tietokannasta tiedot työhön käytettävissä olevista ehdokkaista löytyvät nopeasti.

Osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen on työhallinnon tärkein strateginen päämäärä. Tästä syystä alue- ja paikallistasolla seurataan rekrytointivaikeuksien ja mahdollisen työvoimapulian esiintymistä useiden eri lähteiden avulla. Pirkanmaan TE-keskuksen käyttämiä lähteitä ovat työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen jäsentiedustelut ja barometrit, Tilastokeskuksen ja työministeriön neljännesvuositutkimus ja työvoimatoimistojen kolmannesvuositain tekemät selvitykset vaikeasti täytettävistä työpaikoista. Työvoimatoimistot ovat saaneet käyttöönsä TT:n työvoimatiedustelun tulokset yrityskohtaisine tietoineen ja ottaneet niiden pohjalta yhteyttä jokaiseen rekrytointivaikeudesta ilmoittaneeseen yritykseen ja tarjonneet työvoimapalveluja.

Tilastokeskuksen työnantajakyselyn ja TT:n jäsentiedustelun ongelmana on, että rekrytointivaikeuden käsite ei ole riittävän tarkasti määritelty, tai jos on, sitä ei vastaajien taholta ole kovinkaan selkeästi ymmärretty. Yritys voi ilmoittaa kokevansa rekrytointivaikeuksia, vaikka yhtään työpaikkaa ei ole laitettu avoimeen hakuun minkään kanavan kautta. Kun työvoimatoimistot ovat ottaneet yhteyttä näihin yrityksiin, useimmiten vastauksena on ollut, että yhtään työpaikkaa ole juuri nyt avoinna. Rekrytointivaikeuksien mittarit eivät ole kovin luotettavia, mutta antavat kyllä vakavasti otettavan kuvan siitä, että ko. yritykset ovat huolissaan osaavan työvoiman saatavuudesta tulevaisuudessa.

Rekrytointiongelmien kokeminen liittyy talouden suhdanne- ja kausivaihteluihin. Esimerkiksi Tilastokeskuksen ja työministeriön neljännesvuositutkimuksen (1/2003) mukaan 31 % työnantajista koki Pirkanmaalla rekrytointiongelmia ja tutkimuksen (1/2004) mukaan vain 18 %.

Työvoimatoimistojen ilmoituksia vaikeasti täytettävistä työpaikoista voidaan pitää konkreettisenä ja luotettavana rekrytointivaikeuksien mittarina. Toukokuusta 2003 toukokuuhun 2004 vaikeasti täytettävien työpaikkojen määrä oli n. 170 Pirkanmaalla. Aiempina vuosina metallialan ammatteja oli runsaasti vaikeasti täytettävissä työpaikoissa, mutta v. 2004 tuli esiin yllättäen myös sairaanhoitajien, perushoitajien ja lähihoitajien orastava työvoimapula.

Yritysten rekrytointiongelmiin voidaan vaikuttaa kehittyneellä ennakoinnilla, joka tukee työvoimakoulutuksen suunnittelua. Pirkanmaan TE-keskuksen ennakointipalveluhanke tuottaa ennakointitietoa työvoima- ja osaamistarpeista ja toimialojen kehityksestä elinkeinoelämän ja julkisen sektorin strategiseen suunnitteluun. Vuonna 2004 hankkeessa valmistellaan 12 elinkeinoklustereiden analyysia. Analyysiin liittyy prosessoiva asiantuntijaraatityöskentely. Tavoitteena on konkreettisten toimenpiteiden käynnistäminen tulosten pohjalta.

Pirkanmaan TE-keskus on ohjannut aktiivisesti työvoimatoimistoja tekemään työnantajakäyntejä, ja käynneille on asetettu työvoimatoimistokohtaiset tulostavoitteet. Käyntien sisältö tavoitteina on konkreettisten toimeksiantojen saaminen, työvoima- ja koulutustarveselvityksen tekeminen ja tietojen saaminen eri ammattien osaamisvaatimuksista ja työolosuhteista. Vuonna 2003 Pirkanmaan työvoimatoimistot tekivät 3 017 työnantajakäyntiä eli valtakunnallisesti eniten. Näistä käynneistä toimeksiantoon johti 1 330 eli 44 %. Vuonna 2002 vastaavat luvut olivat 2 963 ja 1 003. Pirkanmaan TE-keskus pitää työvoimatoimistojen työnantajakäyntejä erittäin tarpeellisenä toimintatapana ja asettaa alueen työvoimatoimistojen yhteiseksi tulostavoitteeksi vähintään 2 500 käyntiä v. 2005.

Pirkanmaan TE-keskuksen mukaan julkisessa työnvälityksessä on pyrittävä joustavampaan, nopeampaan ja vaikuttavampaan toimintatapaan. Työvoimapalveluja koskevat byrokratiatalkoot ovat sen mielestä varmasti paikallaan sekä URA-tietojärjestelmän että julkisen työvoimapalvelun säädösviidakon osalta.

Hallinnossa on voimakkaasti kehitetty sähköisiä verkkopalveluja työnhakija-asiakkaille ja työnantajille. Kehitystyötä tulee edelleen voimistaa. Henkilökohtaisia työhön osoituksia tai yksilöityjä koulutustarjouksia tulisi kuitenkin käyttää nykyistä enemmän työnhakijan työttömyyden alkaessa pitkittyä.

Etelä-Pohjanmaan TE-keskus

Etelä-Pohjanmaan työttömyysaste on ollut keskimäärin maan kolmanneksi alhaisin. Härmänmaan seutukunnan alueen työttömyysaste on jo niin alhainen (kunnittain 5–8 %), että siellä on etenkin teollisuuden osalta selvää työvoimapulaa. Koko alueella rekrytointivaikeuksien keskeiset syyt liittyvät osaamisen puutteisiin ja työvoimapulaan liittyviin. Vaikka rekrytointiongelmat ovat lisääntyneet Etelä-Pohjanmaalla viime vuosina, vuoden 2004 alkupuoliskolla rekrytointiongelmat vähenivät, mikä johtui pääasiassa työvoiman kysynnän heikentymisestä. Suurimmat rekrytointiongelmat ovat metalliteollisuudessa, rakennusosalalla ja eräissä julkisen sektorin erityiskoulutusta ja -osaamista vaativissa ammateissa (farmaseutit ja lääkärit). Metalliteollisuudessa pulaa on hitsaajista, koneistajista, asentajista ja insinööreistä. Yksityisissä ja julkisissa palveluissa rekrytointiongelmat ovat kasvussa.

Suurin työvoimareservi löytyy tällä hetkellä työttömistä työnhakijoista. Työttömien osuus rekrytoinneista laskee edelleen, ellei heidän osaamistasostaan huolehdita. Työttömien osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen voi tapahtua vain koulutuksella, joka edellyttää monipuolisia koulutustautumismalleja ja riittävää koulutustarjontaa. Alueittain on koulutusaloja, joilla koulutuksesta valmistuvien määrä on useamman vuoden ollut selvästi suurempi kuin alan työvoiman kysyntä.

Työssä olevien täydennys- ja jatkokoulutusmahdollisuuksia tulisi lisätä. Lisäkoulutus on hyvä ja taloudellinen keino ehkäistä rekrytointiongelmia ja pitää työssä olevat työkykyisinä ja osaavina työntekijöinä.

Työministeriön työnantajahaastattelujen samoin kuin muiden tahojen tekemien tutkimusten ja kyselyjen hyödynnettävyyden pitäisi olla suurempi. Palautetietoa ei voida tietosuojaan vuoksi hyödyntää tarpeeksi yksityiskohtaisesti, mikä hankaloittaa rekrytointiongelmien paikantamista ja tunnistamista.

Rekrytointiongelmien ehkäisemiseksi on tiivistetty yhteistyötä työnantajien kanssa, tehty

säännöllisesti työvoiman ja koulutuksen tarvetutkimuksia ja työnantajakäyntejä ja seurattu avoimien työpaikkojen tulovirtaa, rakennetta ja avoinna olon kestoa.

Julkisen työnvälityksen tulee olla joustavaa ja tehokasta ja annetun informaation kattavaa, monipuolista ja työmarkkinoiden mahdollisuuksia oikein kuvaavaa. Työhallinnon valtakunnallinen tietojärjestelmä antaa tähän hyvät puitteet, kunhan työvoimatoimistoissa on työpaikkoja riittävästi tarjolla. Työvoiman rekrytoinnissa Internetin käyttö lisääntyy edelleen ja julkisten verkkopalvelujen tulee pysyä kehityksessä mukana.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan ennakoinnissa sekä koulutusalojen suunnittelussa ja mitoituksessa olisi kehitettävä hallinnonalojen yhteistyötä. Koulutuksen työelämäläheisyyttä tulisi edelleen lisätä, vaikka työssä oppimisjaksojen osalta on edetty oikeaan suuntaan. Rekrytointivaikkeuksien ehkäisyssä tulisi tiivistää yhteistyötä erityisesti kuntien ja koulutusorganisaatioiden kanssa. Työhallinnon ja työnantajien yhteistyötä tulee edelleen lisätä. Työvoimatoimistojen työnantajakäynneillä voidaan kartoittaa alan kehitysnäkymiä ja selvittää työnantajien palvelutarpeita.

Satakunnan TE-keskus

Työnantajat käyttävät nykyisin työvoimaa etsiessään samanaikaisesti useampia rekrytointikanavia ja hakevat yhä enemmän työvoimaa Internetin kautta. Työhallinnon e-strategia tukee sähköistä rekrytointia ja työnhakua, ja työhallinnon rooli on muuttumassa selkeämmin tiedonvälittäjäksi ja kohtaamisfoorumeiden rakentajaksi ja ylläpitäjäksi. Työhallinnon verkkopalveluissa on työnantajien käyttöön tarkoitettu työnhakijoiden CV-pankki ja EURES CV-service, joista työnantaja voi etsiä sopivia ehdokkaita jättämättä varsinaisesti ilmoitusta tai toimeksiantoa. Verkkopalveluiden kautta tapahtuneiden rekrytointien osuus lisääntyyne jatkossa.

Yritysten omilla Internet-sivuilla on sähköisiä hakulomakkeita ja tietokantoja, joihin hakijat voivat jättää CV:nsä ja yhteystietonsa. Työhallinto markkinoi aktiivisesti työnhakijoilleen myös yritysten sähköisiä rekrytointikanavia ja kouluttaa asiakkaitaan niiden tehokkaaseen käyttöön. Työnantajia opastetaan työhallinnon CV-pankkien käyttöön yrityskäynneillä ja työnantajille järjestetyissä tilaisuuksissa.

Satakunnan TE-keskuksen mukaan yritys-käyntejä tulisi tehdä enemmän. Yritysten rekrytointikriteerien ja osaamisvaatimusten hyvä hallinta ja tuntemus ja paikoista tiedottaminen sopiville ja motivoituneille hakijoille varmistavat onnistuneen rekrytoinnin. Sopivia työpaikkoja ja koulutusvaihtoehtoja tulisi tarjota hakijoille nykyistä aktiivisemmin ja erityisesti sellaisille asiakkaille, jotka eivät tiedottavan palvelun tai itsepalvelun avulla löydä ratkaisua työmarkkinatilanteeseensa. Kontrollilähtöisten työhön osoitusten määrällinen lisääminen ei tuo ratkaisua rekrytointiongelmiiin.

Asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnilla työnhaun alkaessa pyritään joustavampaan ja nopeampaan työnhakumenettelyyn laajan asiakastietojen keruun ja rekisteröinnin sijaan. Työvoimapalvelujen uudistuksen laajentuminen antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet joustavaan ja nopeaan työnhakumenettelyyn. Työttömyyden pitkittymistä voidaan estää, jos henkilökohtaista palvelua, neuvontaa, ohjausta, koulutusta ja valmennusta tarvitsevat asiakkaat saadaan yksilöllisen ja moniammatillisen palvelun piiriin työttömyyden alkuvaiheesta lähtien.

Satakunnan TE-keskuksen mukaan rekrytointiongelmien mittaaminen on ongelmallista ja tavoitetasen määrittäminen vaikeata. Mahdollisiin työvoiman saatavuusongelmiin voidaan vastata parhaiten ennaltaehkäisevällä työtöteella hyödyntämällä saatavilla olevaa ennakoititietoa nykyistä paremmin.

Viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä on edelleen kehittämisen varaa. TE-keskuksissa käynnistyneen asiakkuuden hoitomallin kehittämisprojektin (ASKO) avulla tulee yhteistyö organisaation sisällä ja yhteistyötahojen kanssa systemaattisemmaksi ja asiakaslähtöisemmäksi. Kehittämishankkeessa luodaan tietohallintajärjestelmä, jonka tavoitteena on ylläpitää ja välittää tietoa ajantasaisesti TE-keskuksissa palveluja saavien asiakkaiden palveluhistoriasta, toimenpiteistä ja asiakkuuksista niin, että palvelut voidaan tarjota asiakaslähtöisesti, laadukkaasti ja entistä laajemmin eri palvelukanavissa. ASKO-järjestelmällä varmistetaan, että tieto asiakkaasta on ajantasaista ja käytettävissä koko TE-keskuksen organisaatiossa.

Työvoimatoimistojen tekemillä työnantajakäynneillä kerätään tällä hetkellä varsin yksityiskohtaista tietoa yritysten työvoiman käytöstä ja kehittämistarpeista. Sirpaleisen tiedon kokoaminen ja hyödyntäminen valtakunnallisesti on

kyseenalaista, koska ongelmat työvoimakysymyksissä saattavat poistua nopeasti ja niiden syntyyn on saattanut vaikuttaa useat syyt. Työvoimatoimistojen keräämän ammattialapohjaisen tiedon muokkaaminen toimialakohtaiseksi ja yrityskoon mukaan on tästä syystä työhallinnon tarpeisiin nähden epätarkoituksenmukaista.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus pitää tärkeänä kaikkia toimenpiteitä, joilla yritysten rekrytointiongelmia ja työvoimapulaa voidaan nykyisestään vähentää.

Pohjois-Pohjanmaalla on viime vuosina lisäty merkittävästi työnantajakäyntejä ja niistä on muodostumassa pysyvä toimintatapa työvoimatoimistojen työhön. TE-keskus ja alueen työvoimatoimistot kehittävät työnantajakäyntejä siten, että käyntien avulla saadaan kattavat tiedot työvoiman nykyisestä ja tulevasta tarpeesta. Käyntien yhteydessä hyödynnetään nykyistä syvällisemmin työvoiman osaamis- ja koulutus-tarveyskyselyjä. Tavoitteena on asiantuntijaraatien toiminnan käynnistäminen kaikissa alueen työvoimatoimistoissa työmarkkinoiden tuntemuksen lisäämiseksi. Työnantajakäyntien avulla on mahdollista ennakoita työvoimakoulutuksen tarvetta sekä paikallisesti ja alueellisesti. Ongelmana on se, ettei nykyisellään aluetason työmarkkinoiden ja elinkeinojen ennakointiin ole olemassa resursseja. Ennakointia on toteutettu pääosin projektivaroilla, jolloin ongelmaksi nousee määräaikaisuus.

Työnantajakäyntejä kehitetään TE-keskuksissa käynnissä olevassa Asiakkuudenhallinta-hankkeessa (ASKO 2007), johon osallistuu myös työvoimatoimistojen henkilöstö. Hankkeen avulla TE-keskuksen palvelukokonaisuus voidaan välittää alueen työnantajille ja työntaji-en tarpeisiin voidaan vastata laaja-alaisemmin ja asiakaslähtöisesti. Hanke edellyttää kuitenkin eri hallinnonalojen tietojärjestelmien yhteensopivuutta.

Yhteistyötä opetushallinnon ja työhallinnon koulutustarjonnan välillä on mahdollista syventää alueellisesti. Tähän tarjoavat TE-keskuksissa toimivat ammatillisen koulutuksen ennakointija hankintatoimikunnat erinomaisen mahdollisuuden. Toimikuntien asema perustuu asetukseen, ja niissä ovat edustettuina myös työmarkkinajärjestöt ja lääninhallitus.

Pohjois-Pohjanmaalla on meneillään sähköisten palveluiden kehittäminen, ja työnhaki-

joita opastetaan käynnistämään työnhaku sähköisellä lomakkeella. Verkkoneuvoja opastaa uusia työnhakijoita sähköisten palveluiden käytössä. Neuvonnan ja ohjauksen avulla saadaan työttömät työnhakijat omatoimisesti hakemaan työtä ja rekrytointien osuus nousemaan.

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen mukaan työhallinnon tehokkuuden tai tuloksellisuuden arvioinnissa työhön osoitusten määrä kertoo osasta työnhakupalveluja. Tästä viestii esim. se, että työhön osoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista laski vuodesta 2000 vuoteen 2003 eniten Pohjois-Pohjanmaalla. Täyttyneiden työpaikkojen osuus avoimista työpaikoista oli v. 2003 korkein Pohjois-Pohjanmaalla eli korkeampi kuin Etelä-Pohjanmaalla, jossa työhön osoitusten osuus täyttyneistä työpaikoista vuonna 2003 oli 41,2 %. Vuosien 2000–03 aikana välitettyjen työpaikkojen keskimääräinen avoimista olon kesto pidentyi Etelä-Pohjanmaalla 13 päivästä 19 päivään. Pohjois-Pohjanmaalla pidennys ei ole ollut yhtä huomattavaa (15:stä 18 päivään).

Työhön osoitusten käyttäminen on osittain työikäntökysymys. Työhallinnon työnvälitystoimintaa kehitettäessä on viime vuosina panostettu kannustamaan työnhakijoita omatoimiseen työnhakemiseen ja prosessinomaiseen, syvennettyyn asiakaspalveluun. Pohjois-Pohjanmaan TE-keskuksen käsityksen mukaan näillä toimilla voidaan päästä yhtä onnistuneisiin työnvälitystuloksiin kuin työhön osoituksilla, jotka on usein koettu yksipuoliseksi viranomais-toiminnaksi. Työhön osoituksilla voi toki tapauskohtaisesti olla työnhakijan työllistymisen ja työpaikan täyttymisen kannalta suurikin merkitys. Tästä syystä työhön osoitusten tehokkaan käytön edellytyksiä tulisi selvittää, kuten myös sitä, mitä työhön osoitusten tehokas käyttö edellyttää työnantajapalveluilta.

TE-keskus toteaa tietojen keruun ja rekisterin teon mahdollisesti aiheuttamasta liiallisesta byrokraattisuudesta, että työhallinnon URA-tietojärjestelmällä on avoimille työmarkkinoille tapahtuvan työnvälityksen avustamisen lisäksi esim. tukityöllistämiseen ja työttömyysturvajärjestelmään liittyviä käyttötarkoituksia. Rekisterilainsäädännön mukaan rekistereihin ei tule kerätä muita kuin käyttötarkoituksen kannalta merkityksellisiä tietoja. Tietojen keruu ja rekisterien teko eivät kuitenkaan TE-keskuksen käsityksen mukaan välttämättä hidasta työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Niiden tekemisen osalta

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Viime vuosina työvoiman rekrytoinnissa on tapahtunut useita merkittäviä muutoksia. Työnantajat ja työntekijät käyttävät nykyisin työvoimatoimiston ohella lukuisia muita rekrytointikanavia. Valtaosa rekrytoinneista tehdään toisesta työpaikasta. Samalla työttömien osuus rekrytoinneista on laskenut ja koululaisten tai opiskelijoiden osuus kasvanut. Tältä osin työhallinnon tulee arvioida nykyistä työnhakija-asiakkaan työnhakumenettelyä ja pyrkiä nykyistä joustavampaan ja nopeampaan toimintatapaan. Ministeriön tulee arvioida onko nykyinen tietojen keruu ja rekisterien teko työnhakija-asiakkaasta liian byrokraattinen ja mahdollisesti työttömyyttä pitkittävä.

Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä kaikkia toimenpiteitä, joilla työnantajien rekrytointiongelmia ja työvoimapulaa voidaan nykyisestä vähentää. Nämä pyrkimykset ovat perusteltuja tilanteessa, jossa työllisyyskehitys on ollut epäsuotuisaa ja samalla työvoimatoimistoon avoimeksi ilmoitettujen työpaikkojen avoinna olon kestot ovat pidentyneet. Työministeriön tulee arvioida käynnissä olevassa kehittämistyössään nykyistä toimintatapaansa ja arvioinnin perusteella etsiä mahdollisuuksia lisätä työnantajakäyntejä, tehostaa koulutustoimenpiteitään yhdessä opetusministeriön kanssa ja selvittää työhön osoitusten tehokkaan käytön edellytykset.

Valtiontilintarkastajien mielestä viime vuosien kehitys, jossa erityisosaamisesta johtuvat rekrytointiongelmien ovat vähentyneet, on myönteistä.

Seurannan ensisijaisen tavoitteen pitäisi olla se, että kerätään tietoa työvoiman kysyntään ja tarjontaan vaikuttavista tekijöistä. Seurantatiedon tulisi olla sellaista, että se palvelisi rekrytointiongelmien ratkaisemista nykyistä tehokkaammin. Työvoimaa lisääviä ja supistavia toimialoja tulee seurata nykyistä tarkemmin. Nykyisin käytössä oleva toimialakohtainen

seuranta ei kerro riittävästi rekrytointiongelmien kohdentumisesta alueellisesti ja toimialojen sisällä. Ministeriön tulee myös jatkossa varmentaa, että rekrytointia koskevassa seurannassa huomioidaan sellaiset pienten yritysten työllistämisen esteet, joita ministeriö ei nykyisessä seurannassaan käytä.

Rekrytointiongelmien ja työvoimapulan seurannassa ja niiden käytännön ratkaisemisessa tulisi erottaa nykyistä selvemmin rekrytointiongelmien syyt ja seuraukset. Ministeriön käyttämässä rekrytointiongelmien seurannassa työvoimapulaa pidetään rekrytointiongelmien syynä. Työvoimapula on seurausta taas siitä, että tarjolla ei ole riittävän koulutettua, kokenutta tai monitaitoista työvoimaa. Eräillä aloilla, kuten rakennustoiminnassa, rekrytointiongelmien syynä on ollut alan vaatavuuteen nähden alhainen ammattien arvostus. Aloilla, joissa ammattien arvostus ei ole riittävän korkea suhteessa avautuviin työtilaisuuksiin, tulee jatkossakin huolehtia toimenpiteistä, joilla ammattien arvostusta saadaan nostettua.

Rekrytointiongelmien seurannassa käytettävien käsitteiden ja luokitusten tulee olla selkokielisiä ja ymmärrettäviä kaikille käyttäjille.

Valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiota työnantajakäynteihin käytetyn työpanoksen alhaiseen osuuteen työvoimatoimistojen kokonaistyöajasta, työhön osoitusten vähenemiseen ja samanaikaiseen rekrytointiongelmien kasvuun viime vuosina. Ministeriön tulee arvioida tuottamiensa seurantatietojen ja ohjeistustensa tarpeellisuutta ja selvittää, käytetäänkö työaikaa riittävästi asioihin, jotka edistävät rekrytointiongelmien mahdollisimman tehokasta ratkaisemista. Hallinnollisen työn määrää ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta vähempiarvoista seurantaa tulisi pyrkiä vähentämään ja työpanosta käyttää toimenpiteisiin, joilla vaikutetaan rekrytointiongelmien syihin ja jotka lyhentävät rekrytointiin käytettyä aikaa ja edistävät työn kysynnän ja tarjonnan kohtaamista.

Ympäristöministeriön hallinnonala

Tätä kertomusosuutta valmistellessaan valtioneuvoston tarkastajat pyysivät ympäristöministeriöltä selvityksen ympäristöveroista sekä alueellisten ympäristökeskusten ohjauksesta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa toiminnassa.

Valtioneuvoston tarkastajat tekivät kertomusosuuden valmisteluun liittyvän valvontakäynnin ympäristöministeriöön 5.5.2004. Käynnillä kuultiin ympäristöministeriä Jan-Erik Enestamin ohella ministeriön virkakuntaa seuraavista aiheista: hallituksen ympäristöpoliittiset linjaukset sekä yleiskatsaus hallinnonalan toimintaan v. 2003, alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupa- virastot, päästökauppa ja ympäristörikokset.

Hallinnonalan valvonnan ja tämän kertomusosuuden valmistelusta on vastannut ylitarkastaja Arto Mäkelä. Kertomusosuus hyväksyttiin valtioneuvoston tarkastajien kokouksessa 6.10.2004.

Ympäristöverotus

Ympäristöpolitiikan taloudellisten ohjauskeinojen merkitys on jatkuvasti lisääntynyt EU-maiden ympäristöpolitiikassa. Suomessa taloudellisten ohjauskeinojen käytön tehostaminen on ollut tavoitteena kaikkien hallitusten ohjelmissa 1990-luvulta lukien. Pääministeri Vanhasen hallitusohjelmassa on mm. todettu, että verotuksen rakennetta uudistetaan edistämään kestävä kehitys. Ekologisella verouudistuksella vähennetään uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä ja ympäristöhaittoja sekä edistetään kierrätystä sekä tuotteiden, niiden kulutuksen ja energiakäytön tehokkuutta. Pääministeri Paavo Lipposen II hallitusohjelmassa todettiin puolestaan, että taloudellisen ohjauksen sekä ympäristöverojen ja -maksujen käyttöä lisätään kotimaisin toimin ja kansainvälisellä yhteistyöllä, kansainvälinen kilpailukyky huomioon ottaen. Todettakoon, että Suomi on ollut ympäristöverojen käyttöönotossa yksi edelläkävijämaista.

Tässä kertomusosuudessa tarkastellaan ympäristöverojen käyttöä ympäristöpolitiikan taloudellisenä ohjauskeinona. Ympäristöveroilla ja niihin liittyvillä tuilla on kyseisessä ohjauksessa keskeinen merkitys. Muita taloudellisen ohjauksen muotoja ovat mm. erilaiset maksut, muut ympäristötuet ja päästökauppa. Huolimatta siitä, että taloudellisten ohjauskeinojen käyttö on jatkuvasti lisääntynyt, niiden toimivuudesta on varsin vähän tietoa. Vuonna 2003 erilaisten ympäristöverojen määrä oli yli 4 mrd. euroa ja osuus yli 15 % valtion verotuloista. Ympäristöpoliittisten ja valtiontaloudellisen merkityksen lisäksi ympäristöveroilla on usein myös muita tarkoituksia. Kertomusosuutta varten pyydettiin selvitykset ympäristöministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, tullilaitokselta sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitolta (TT). Kaupan etujärjestöltä ei ole pyydetty lausuntoa, koska juomapakkausten valmisteverojärjestelmää ollaan muuttamassa ja kaupan edustajien näkemyksiä on kuultu siinä yhteydessä.

Ympäristöverot ja niiden määrä

Ympäristöverojen käsite ei ole yksiselitteinen, vaan erilaisia määrittelyjä ja luokitteluja on lukuisia. Yhden määrittelyn mukaan ympäristöveroja ovat verot, jotka kohdistuvat johonkin selkeästi mitattavaan fyysiseen suureen, jolla on haitallinen vaikutus ympäristöön. Valtiovarainministeriön mukaan ympäristöveroihin on perinteisesti laskettu energiaan, ajoneuvoihin, alkoholin ja virvoitusjuomien pakkauksiin sekä jätteeseen kohdistuvat verot. Eräissä luokiteluissa (mm. ympäristöministeriö ja Tilastokeskus) ympäristöveroja on tarkasteltu yhdessä eräiden veronluonteisten maksujen kanssa (mm. öljyjättemaksu, öljynsuojamaksu ja torjunta-ainemaksu). Kyseiset maksut on jätetty tämän tarkastelun ulkopuolelle niiden määrän vähäisyyden vuoksi.

Ympäristöverot v. 1995–2003

Ympäristöverot	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	milj. €								
Energiaverot	1 956	1 956	2 337	2 574	2 651	2 596	2 652	2 756	2 865
Autovero	452	607	708	885	1 028	1 059	922	1 023	1 207
Ajoneuvovero	176	187	190	201	209	220	227	233	243
Moottoriajoneuvovero	112	156	165	175	185	181	208	219	230
Jätevero	–	7	21	31	34	33	31	32	41
Alkoholijuomaveron lisävero	15	9	9	10	12	12	12	18	25
Virvoitusjuomaveron lisävero	3	2	2	2	1	1	1	2	4
Yhteensä	2 174	2 924	3 432	3 878	4 120	4 102	4 053	4 282	4 615

Lähde: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriön mukaan ympäristöverojen kasvu v. 2001–03 selittyy lähinnä kahdella tekijällä eli autokannan kasvulla ja energia-aineiden kulutuksen kasvulla. Ympäristöverojen kasvu liittyy valtiovarainministeriön mukaan läheisesti yleiseen taloudelliseen kasvuun. Todettakoon, että Tilastokeskus on käyttänyt esim. energiaveroista ja ajoneuvoperusteisista veroista valtiovarainministeriön luvuista jonkin verran poikkeavia lukuja (Ympäristötilasto 2004, ympäristö ja luonnonvarat 2004:2). Tilastokeskuksen mukaan ympäristöverojen ja -maksujen määrä oli v. 2002 ja 2003 n. 4,3 mrd. €. Vuoden 2004 määräksi Tilastokeskus on arvioinut 4,6 mrd. €.

Ympäristöverot kuuluvat osana verotusta valtiovarainministeriön toimialaan. Veronkantosta vastaa pääasiassa tullilaitos (energiaverot, juomapakkausten lisäverot, jätevero, autovero). Ympäristöministeriön rooli liittyy mm. verojen ympäristöpoliittisen ohjausvaikutuksen arviointiin ja kehittämiseen. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on puolestaan keskeinen rooli energiaverotuksen valmistelussa energiapolitiikan näkökulmasta. Ajoneuvoveron veronkantoviranomaisena toimii Ajoneuvohallintokeskus.

Energiaverot

Valtaosan ympäristöveroista muodostavat energiaverot, joihin kuuluvat liikennepolttoaineiden (benssiini ja dieselöljy) ja muiden energia-aineiden (kevyt ja raskas polttoöljy, kivihiili, turve, maakaasu ja sähkö) verot. Pääosa energiaveroista kertyy liikennepolttoaineista (2,1 mrd. €). Muista polttoaineista ja sähköstä kertyy n. 0,4 mrd. € kummastakin. Vuonna 2004 valmistuneen selvityksen (Hiltunen: Ympäristösuojelun taloudelliset ohjauskeinot Suomessa,

Suomen ympäristö 676/2004) mukaan Suomessa käytettyjen taloudellisten ohjauskeinojen käyttö ja taso poikkeavat OECD-maiden keskitasosta mm. siten, että polttonesteisiin kohdistuvat verot ovat verrattain korkeita, mutta teollisuuden energiaverotus verrattain alhaista. Nykyinen energiaverojärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1997 lukien. Keskeisiä säädöksiä ovat sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1260/1996) sekä nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettu laki (1472/1994). Kyseisiin säädöksiin on tehty viime vuosina useita muutoksia. Keskeisimmät muutokset ovat liittyneet uusien tukimuotojen käyttöönottamiseen sekä verojen korotuksiin. Viimeksi veroa korotettiin vuoden 2003 alusta 5,2 %:lla kaikkien energia-aineiden osalta (HE 130/2002 vp).

Energiavero jakautuu perusveroon ja lisäveroon. Perusvero on luonteeltaan lähinnä fiskaalinen, ja sitä kannetaan ainoastaan öljytuotteista. Benssiinin ja dieselöljyn perusvero on kuitenkin porrastettu niiden laadun ja ympäristöominaisuuksien mukaan. Lisäveroa kannetaan öljytuotteista, muista fossiilisista polttoaineista ja sähköstä. Polttoaineiden lisävero määräytyy niiden hiilisisällön perusteella (18,05 € hiilidioksiditonilta). Poikkeuksen muodostavat maakaasu, jolla on 50 %:n alennus lisäverosta, sekä turve, jonka vero on noin neljännes sen hiilisisällön perusteella määräytyvästä verorasituksesta. Sähköä verotetaan sen kulutusvaiheessa. Sähköntuotannossa käytetyt polttoaineet ovat verottomia. Sähkön vero on jaettu kahteen veroluokkaan, joista alemman, II-luokan mukaista veroa maksavat teollisuus ja ammattimainen kasvihuoneviljely. Muut kuluttajat maksavat korkeampaa,

I-luokan mukaista veroa. Energiaverojärjestelmään sisältyy myös erilaisia tukia. Näistä energiapolitiittisesti tärkeimpiä ovat verotuet, joita maksetaan uusiutuviin energialähteisiin perustavalle sähköntuotannolle. Vuonna 1997 tehdyllä sähköveron muutoksella Suomi saattoi lainsäädäntönsä yhteisön lainsäädännön mukaiseksi (Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu: komissio vs. Suomi C-213/96).

Valtiovarainministeriön mukaan energiaverotus on keskeisin taloudellinen ympäristöohjausjärjestelmä Suomessa. Sen tavoitteet ovat fiskaalisia, ympäristönsuojelullisia, työllisyyspolitiittisia ja energiapolitiittisia. Energiaverotuksella pyritään paitsi takaamaan riittävät verotulot myös hillitsemään ja ohjaamaan energian kulutusta ympäristöllisesti ja energiapolitiittisesti toivottuun suuntaan.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Paavo Lipposen II hallituksen aikana ympäristöveroja tarkasteltiin ja kehitettiin kahden keskeisen ympäristöveroelementin eli energiaveron ja jäteveron osalta. Osana kansallista ilmastostrategiaa, jonka tavoitteena on kasvihuonepäästöjen vähentäminen, kehitettiin energiaverotusta siten, että se aiempaa enemmän tukee mm. energiansäästöohjelmaa ja uusiutuvien energialähteiden edistämishjelmaa. Muutoksella pyrittiin ohjaamaan energiantuotannon polttoainevalintoja vähemmän hiilidioksidipäästöjä aiheuttaviin lähteisiin ja hillitsemään energiankulutuksen kasvua. Valtiovarainministeriön mukaan verotuksen korotuksella toteutettiin osaltaan hallituksen tavoitetta verotuksen painopisteen siirtämiseksi työn verotuksesta ympäristö- ja kulutusverotukseen. Valtiovarainministeriön mukaan merkittävä pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa oleva ympäristönsuojelun taloudellisen ohjauksen kehittämisen kohta koskee kansallisen ilmastostrategian uusimista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että merkittävien energiaverojen tuotto syntyy liikennepolttonesteistä, joiden hintajous-to on matala ja jotka siten tarjoavat fiskaalisesti vakaan veropohjan. Tämä merkitsee, että liikennepolttonesteiden vero on kustannustehoton väline hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Se on kuitenkin tehokkaampi kuin mikään muu tieliikennettä koskeva veroinstrumentti. Euroopan komission selvitysten mukaan liikennesektorin ympäristöohjauksessa verotuksen keinoin tarvitaan voimakkaita ratkaisuja, joiden yhteis-

kunnallinen hyväksyttävyyys voi kuitenkin olla vaikeasti saavutettavissa. Valtiovarainministeriö on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että polttoaineveroa on jo 1980-luvun lopulta saakka porrastettu ympäristön kannalta parempilaatuisten polttoaineiden hyväksi. Veroporrastuksen perusteita on viimeksi tarkistettu vuoden 2004 syksyllä (HE 22/2004 vp). Lisäksi parhaillaan selvitetään mm. liikenteen biopolttoaineiden käytön edistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Samoin valtiovarainministeriö on yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa käynnistänyt selvitystyön, jossa pyritään analysoimaan mahdollisuudet vähentää erityisesti henkilöautojen hiilidioksidipäästöjä vero-ohjauksen avulla.

Ympäristöministeriö pitää viime vuosikymmenen merkittävimpana ympäristönsuojelun taloudellisten ohjauskeinojen kehittämisen saavutuksina hiilidioksidiperusteista energiaveroa, liikennepolttoaineiden veron porrastusta sekä jäteveroa.

Ympäristöministeriön antaman selvityksen liitteenä oli taustamuistio mm. ympäristöverojen kehittämistarpeista. Ympäristöministeriö korostaa, ettei se sisällä ministeriön kannanottoja.

Energiaverojen osalta muistiossa on todettu, että sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverojärjestelmä kannustaa energian säästöön ja valitsemaan vähemmän hiilipitoisia polttoaineita. Vero vaikuttaa myönteisellä tavalla hiilidioksidipäästöihin ja välillisesti myös mm. rikkipäästöihin. Lisäksi vero suosii uusiutuvia energialähteitä. Nestemäisten polttoaineiden valmisteverojen vaikutuksen polttoaineiden hintoihin voidaan muistion mukaan olettaa vähentävän polttoaineiden kulutusta jossakin määrin. Vaihtoehtoisina ohjauskeinoina muistiossa on pidetty ajoneuvokohtaisen verotuksen muuttamista siten, että vero perustuu nykyistä selvemmin ympäristökriteereihin, sekä biopolttoaineiden ja joukkoliikenteen tukemista esim. ruuhkamaksujen käyttöön otolla. Pitkällä aikavälillä mahdolliseksi voi tulla polttoaineverojen korvaaminen kilometripohjaisella, ulkoisia kustannuksia sisältävällä maksulla. Liikennepolttoaineiden osalta muistiossa on mm. todettu, että veroporrastuksen ohjausvaikutus on ollut tehokas ja tavoitteena on jatkaa veroporrastuksen käyttöä laajentamalla sitä esim. biopolttoaineisiin.

Myös mm. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen v. 2003 tekemässä selvityksessä (Honkatukia – Kiander: Ympäristöperusteinen verotus ja kestävä kehityksen edellytykset

-visio vuoteen 2020, ympäristöministeriön moniste 16/2003) on kiinnitetty huomiota siihen, että energiaverotuksen poikkeukset heikentävät verojen ohjaavuutta ympäristötavoitteiden saattamiseksi.

Ympäristöministeriön toimeksiannosta tehdyn v. 2004 valmistuneen selvityksen (Hiltunen) mukaan polttonesteisiin kohdistuvat verot ovat Suomessa muihin OECD-maihin verrattuna melko korkeita. Tulevaisuudessa polttonesteiden veronkorotusten käyttäminen ympäristöpoliittisena ohjauksena tulee olemaan vaikeaa, koska verotuksen lähtötaso on korkea ja korotuksiin liittyy alue- ja tulonjakopoliittisia ongelmia. Selvityksen mukaan etenkin energiaverojen korotusten yhteydessä kilpailukykyyn liittyvät vaikutukset on koettu niin merkittäviksi, että verorasitusta on kohdistettu kotitalouksille ja palveluelinkeinoille, kun taas teollisuuden kilpailukyky on pyritty turvaamaan erilaisin tukijärjestelmin ja alemmalla sähkön hinnalla. Näin energiaverotuksella teollisuudelle luodut kannustimet jäävät rajallisiksi, eivätkä taloudelliset ohjaukset vaikuta tehokkaasti. Selvityksen mukaan energiaverotuksen kannustinvaikutusta teollisuudessa vähentää paitsi verojen Länsi-Eurooppaan nähden alhainen taso, myös se, että runsaasti energiaa käyttävät yritykset saavat tietyn markkamääräisen rajan ylittämisen jälkeen maksamansa energiaverot takaisin veronpalautuksina. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jos yritysten energiankulutus ylittää tietyn määrän, niiden kannustimet energian käytön vähentämiseen pienenevät, vaikka energiansäästämahdollisuuksia voisi vielä löytyä. Tämä ns. veroleikkuri aiheuttaa sen, että energiaverojen nostaminen vaikuttaisi pääosin muihin toimijoihin kuin kaikkein energiantensiivisimpään teollisuuteen, joka on jo ylittänyt tai on hyvin lähellä veronpaulutusrajaa.

Selvityksen mukaan energiaverojen kannustinvaikutusten kannalta ongelmallista on myös se, että sähkövero ei suoranaisesti riipu verotuksen kohteena olevan toiminnan aiheuttaman ympäristöhaitan suuruudesta. Ennen vuoden 1997 verouudistusta energiaverot kohdentuivat suoraan energian sisältämään hiilidioksidiin ja energiasisältöön, joten enemmän hiilidioksidia sisältävillä energialähteillä tuotetusta energiasta piti maksaa korkeampaa veroa. Tämä antoi tuottajille ja kuluttajille oikean suuntaisia hintasignaaleja. Nykyinen sähkövero on kaikille energiantuotantomuodoille sama riippumatta

siitä, kuinka paljon hiilidioksidia käytetty energialähde sisältää. Näin ollen sähkön verotuksessa ei ole komponenttia, joka kannustaisi vähemmän hiilidioksidia sisältävien energiamuotojen valintaan. Todettakoon, että kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan sähkön kulutuksen verotukseen siirtyminen heikensi järjestelmän ympäristöohjaavuutta, mutta tätä on voitu kompensoida erilaisten verotukien avulla.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan nykyinen energiaverojärjestelmä on ennen muuta kompromissi ympäristöohjaavuuden, kansainvälisen kilpailukykyyn ja avoimien markkinoiden asettamien vaatimusten kesken. Toisaalta järjestelmä noudattelee niitä periaatteita, jotka on omaksuttu v. 2003 hyväksytyssä EU:n energiaverodirektiivissä (2003/96/EY). Kauppa- ja teollisuusministeriö on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että Suomen verotasot ovat pääosin huomattavasti direktiivin asettamia vähimmäistasoja korkeammat. Kokonaisuutena energiaverojärjestelmä on toiminut kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan tyydyttävästi ja havaittuja epäkohtia on pyritty korjaamaan lakimuutosten avulla.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että energiaverotuksen rooli muuttuu lähitulevaisuudessa, kun EU:n sisäinen päästökauppa alkaa. Päästökauppa johtaa sen piiriin kuuluvilla sektoreilla automaattisesti siihen, että niille asetettu päästötavoite saavutetaan joko päästöjä vähentämällä tai hankkimalla päästöoikeuksia ulkopuolelta. Tämä heijastuu myös energiaverotuksen tavoitteisiin. Päästökauppasektoria ei olisi enää tarvetta ohjata pelkästään hiilidioksidipäästötavoitteen vuoksi hiilidioksidiveroilla. Sen sijaan päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla hiilidioksidiveroilla on edelleen oma merkityksensä päästöjen vähennyksienä. Vaikka energiaverotuksen ympäristömerkitys väheneekin päästökaupan oloissa, joudutaan verotuksen kehittämistä pohtimaan myös sen valtiontaloudellisen ja energiapolitiittisen merkityksen kannalta. Nykyperusteilla toteutettu päästökauppa ei tuo valtiolle tuloja eikä myöskään ohjaa energiasektorin kehitystä kaikkien tavoitteiden kannalta suotuisaan suuntaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö on lisäksi todennut, että päästökauppa voi johtaa energiakustannusten huomattavaankin nousuun, mikä saattaa osaltaan rajoittaa jatkossa energiaverotuksen käyttömahdollisuuksia ja aiheuttaa mah-

dollisesti tarpeen keventää verotusta joiltain osin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama työryhmä on tarkastellut EU:n päästökaupan, energiaverotuksen ja energiatuotannon tukien yhteensovittamista. Työryhmä luovutti mietintönsä 17.8.2004. Työryhmän näkemyksen mukaan nykyisen tyyppisiä vero- ja tukijärjestelmiä tarvitaan edelleen myös päästökaupan aikana. Päästökauppa kuitenkin muuttaa energiaverotuksen ja -tukien painopisteitä nykyisestä. Tämän vuoksi näiden järjestelmien yksityiskohdissa työryhmä näki olevan useita muutostarpeita. Energiaverotuksessa näitä nähtiin olevan varsinkin teollisuuden sähköverotuksessa ja turpeen verotuksessa.

TT on kiinnittänyt huomiota energiaverodirektiiviin, joka TT:n mukaan antaa hyvän kuvan siitä, millä tasolla EU katsoo energiaverotuksen olevan riittävän. Teollisuuden verotasot ovat Suomessa moninkertaiset verrattuna EU:n vähimmäistasoihin. Erityisen kova rasitus on kivihiilellä ja sähköllä suhteessa kilpailijamaihin, joista useimmat eivät nykyään verota näitä lainkaan. Ne ottavat todennäköisesti käyttöön direktiivin mukaisen vähimmäisverotason ja käyttävät hyväksi myös erilaisia poikkeusmahdollisuuksia. TT on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että päästökauppa ja energiaverotus ovat päällekkäistä taloudellista ohjausta, ja kumpikin rasittaa yrityksiä. TT pitää energiaveroja tehotomana ohjauskeinona ympäristöhaittojen ehkäisyssä.

TT:n mukaan teollisuuden kivihiilen käyttö on vähentynyt 68 %:lla vuodesta 1990 puupolttoaineiden ja maakaasun käytön lisääntyttyä vastaavasti. Nykyisin teollisuus käyttää kivihiiltä merkittäviä määriä vain muutamassa tehtaassa siellä, missä ei ole saatavilla korvaavaa polttoainetta teknistaloudellisista syistä. Näille tehtaille kivihiilen kohtuuttoman kova vero on huomattava kustannusrasite, eikä sen nostaminen johtaisi polttoainevaihdoksiin vaan ainoastaan lisääntyviin tuotantokustannuksiin. Energiaverojen korotuksilla ei ole TT:n mukaan tehdasteollisuudessa minkäänlaista merkityksellistä ohjaavaa vaikutusta jatkossa. Myös kaukolämmön tuotannossa riittävä ohjaava vaikutus maakaasun, turpeen ja puun eduksi on jo saavutettu nykyisillä verotasoilla. TT:n mukaan teollisuuden energiaverorasitus on nykyisin kansainvälisesti verrattuna korkea. Myös dieselpolttoaineen verotus rasittaa teollisuutta Suomessa keskimää-

raistä enemmän, koska kuljetustarve on pitkien etäisyyksien vuoksi jopa kolminkertainen tärkeimpiin kilpailijamaihin verrattuna.

Ajoneuvoverot

Ajoneuvoperusteiset verot (autovero ja ajoneuvovero) muodostavat energiaverojen ohella toisen merkittävän osan ympäristöveroista. Veroja kerätään autoverolain (1482/1994) sekä vuoden 2004 alusta voimaan tulleen ajoneuvoverolain (1281/2003) perusteella.

Autoveroa on maksettava ajoneuvoista, jotka otetaan käyttöön tai rekisteröidään Suomessa ensimmäistä kertaa tai jos ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan siten, että muutoksen johdosta siitä on autoverolain nojalla kannettava autoveroa. Autoverolakiin tehtiin vuoden 2003 keväällä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun edellyttämät muutokset, jotka liittyvät käytettynä maahan tuotavien ajoneuvojen veron määrittämiseen (HE 271/2002 vp). Samalla tehtiin eräitä muutoksia uusien ajoneuvojen verotukseen. Muutosten seurauksena uusista henkilöautoista kannettavaa veroa alennettiin noin kuudenneksella, joten autoveron osuus auton verollisesta kuluttajahinnasta aleni keskimäärin 25 %:iin. Hallituksen esityksessä todettiin, että esityksen vaikutuksia ajoneuvokannan määrään, ikärakenteeseen ja autojen kokoon ja siten myös ympäristöön oli esityksen tekovaiheessa vaikea arvioida tarkemmin. Eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 304/2002 vp), että hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin autovero- ja moottoriajoneuvoverolainsäädännön laaja-alaiseksi uudistamiseksi pidemmällä aikavälillä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten verojärjestelmän avulla voidaan edistää ympäristöohjausta ja -tavoitteita liikenteen päästöjen vähentämiseksi.

Uuteen ajoneuvoverolakiin yhdistettiin entiset ajoneuvo- ja dieselveroa koskeneet säännökset. Veroperusteet eivät muuttuneet, sillä uusi ajoneuvovero koostuu vanhaa ajoneuvoveroa vastaavasta perusverosta ja dieselveroa vastaavasta käyttövoimaverosta. Perusveroa on maksettava ajoneuvorekisteriin merkitystä henkilöautosta, pakettiautosta sekä tietyistä erikoisautoista. Käyttövoimaveroa on maksettava ajoneuvorekisteriin merkitystä henkilö-, paketti-, kuorma- ja erikoisautosta, jossa käytetään kokonaan tai osaksi muuta polttoainetta kuin moottoribensiiniä.

Uudistunutta ajoneuvoveroa koskevan hallituksen esityksen (HE 111/2003 vp) mukaan uudistuksella pyritään luomaan verojärjestelmä, joka teknisessä mielessä on mahdollisimman moderni ja jonka voi arvioida pitkälle tulevaisuuteenkin täyttävän ne vaatimukset, joita rekisterissäoloaikaan perustuvalla verotuksella voi ajatella asetettavan. Sen sijaan esim. ympäristö- tai liikennepoliittiset tavoitteet ja myös muut kuin järjestelmän hyvään toimivuuteen, joustavuuteen ja hyvään palvelukykyyn liittyvät veropoliittiset tavoitteet on esityksessä jätetty sivuun. Yksi keskeinen syy tähän on se, että verojärjestelmän teknisen toimivuuden varmistamista laajempien, useille eri politiikan lohkoille ulottuvien ehdotusten valmistelu edellyttäisi vielä runsaasti perusteellisten selvitysten tekemistä ja riittävän laajapohjaista valmistelua.

Valtiovarainministeriön mukaan nykyinen tieliikenteen verojärjestelmä on pitkälti fiskaalisiin tavoitteisiin perustuva. Tämän ohella verotuksella on kuitenkin merkittäviä ohjailuvaikutuksia liikenteeseen ja ajoneuvokantaan sekä kansantaloudellisia vaikutuksia yleisemminkin. Suomen tieliikenneverotus on pitkään ollut suhteellisen korkeaa, joskaan ei aivan kansainvälistä huippua. Tämä on ollut omiaan rajoittamaan jonkin verran ajoneuvokannan ja liikennesuoritteiden määrää. Toisaalta on pyritty huolehtimaan siitä, että asetetut verotuottotavoitteet saavutetaan siten, ettei tarpeettoman paljoa vaikuteta negatiivisesti esim. tavaraliikenteen tai julkisen liikenteen kustannuksiin. Tämän seurauksena valtiovarainministeriön mukaan Suomen tieliikenneverotus painottuu melko voimakkaasti henkilöautoihin.

Tehtyjen selvitysten perusteella voidaan valtiovarainministeriön mukaan sanoa, että nykyisen tieliikenteen verojärjestelmän uudelleen suuntaaminen edellyttäisi sitä, että jonkin tai joidenkin seuraavista tavoitteista olisi toteutettava:

- Verorasituksen tulisi siirtyä uusille maksajille siten, että muutos vähentäisi haitallista käytäytymistä ja mahdollisesti suosisi toivottua käyttäytymistä.

- Verorasitus vastaisi teoreettisesti ”oikeaa” liikenteen rajakustannusten syntyä, olipa samalla kyse käyttäytymisvaikutuksista tai ei.

- Niin sanotut ulkoiset kustannukset tulisivat katetuiksi.

- Muutos kohdistaisi maksut nykyistä tarkemmin sille, joka hyötyy infrastruktuurista.

- Muutos mahdollistaisi nykyistä suuremman tuoton keräämisen liikenteeltä.

- Muutos tuottaisi hallinnollista säästöä nykyjärjestelmään verrattuna.

Valtiovarainministeriön mukaan sen tällä hetkellä meneillään oleva tieliikenteen verotukseen liittyvä selvittely liikenne- ja viestintäministeriön kanssa kattaa periaatteessa kaikki henkilöautoja koskevat veroinstrumentit, ts. hankinnan verotuksen, vuotuisen verotuksen ja polttoaineverotuksen. Jokaiseen instrumenttiin liittyy ongelmia. Esimerkiksi vuotuisen veron käyttömahdollisuuksia heikentää se, että vain noin neljänneksestä yli kahden miljoonan kappaleen henkilöautokannasta on ajoneuvorekisterissä päästötietoja. Jos vuotuista verotusta käytettäisiin taloudelliseen ohjaukseen, tietopohjan puutteisiin tulisi ensin löytää ratkaisu. On todennäköistä, että alustavat tulokset edellyttävät laajaa erilaisen mallien kehittämistyötä, jonka vaatimaa aikaa on vaikea arvioida. Lisäksi erilaisten mallien soveltuvuus yhteisöoikeuteen (esim. syrjimättömyys) tulee varmistaa, ennen kuin malleja voidaan alkaa käytännössä toteuttamaan.

Ympäristöministeriön mukaan nykyisillä auto- ja ajoneuvoveroilla ei ole varsinaista ympäristöperustetta, vaikka ne perustuvatkin ajoneuvon hankintaan ja hallintaan. Vuonna 2003 toteutetun autoveron uudistuksen seurauksena ensirekisteröintien määrä ja erityisesti käytettyjen tuontiautojen osuus ensirekisteröinneistä kasvoi huomattavasti. Ympäristöministeriön mukaan veron vaikutusta autokantaan ei vielä tunneta, mutta on mahdollista, että se kasvattaa pysyvästi erityisesti vanhojen ja päästötasoltaan korkeiden autojen osuutta autokannasta. Myös ajoneuvovero suosii ympäristöministeriön mielestä edelleen vanhoja autoja.

Ympäristöministeriön selvityksen liitteenä olleen taustamuistion mukaan ohjausvaikutukseltaan ympäristön kannalta ongelmallinen auton hankintaan kohdistuva autovero tulisi vähintään porrastaa siten, että sen suuruus määräytyy ajoneuvon päästöjen perusteella. Vuotuista ajoneuvoveroa tulisi kehittää siihen suuntaan, että veropohjana olisi ajoneuvon todellinen käyttöaika hallinta-ajan sijaan. Autoveron vaihtoehtona muistiossa on pidetty lähinnä ajoneuvon hallinta-aikaan tai tosiasialliseen käyttöön perustuvia riittävän korkeita maksuja. Käyttöpöruusteisilla maksuilla voidaan vaikuttaa liikenteen määrään ja kiinteillä maksuilla ajoneuvokannan kokoon.

Vuonna 2004 valmistuneen selvityksen (Hiltunen) mukaan moottoriajoneuvojen korkea verotus – etenkin autovero mutta myös vuotuisen ajoneuvovero – vähentävät sinänsä kiinnostusta auton hankkimiseen, mutta auton hankintaan liittyvät verot eivät sisällä varsinaisia ympäristön kannalta parempiin ratkaisuihin ohjaavia piirteitä. Selvityksen mukaan korkea autoverotus on vaikuttanut siihen, että Suomen autokanta on eurooppalaisittain vertailtuna iäkästä. Vuonna 2003 valmistuneessa selvityksessä (Honkatukia – Kiander) on puolestaan esitetty, että yksittäisistä veroista esim. autoverotusta voitaisiin muuttaa ympäristön kannalta ohjaavammaksi. Selvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että Suomen maantiede ja asutuksen sijoittuminen asettavat omat haasteensa liikenteen päästöjen rajoittamiselle, mutta liikennemuotojen käytön ohjaamiseen myös verotuksellisin keinoin saat- taa tulla paineita ajan mittaan. Selvityksen mukaan polttoaineverotus synnyttää osittain kii- hokkeita energiatehokkaampaan liikennöintiin, osittain ympäristösyöt nostavat esille kysymyk- sen, olisiko muutenkin muutospainetta olevaa ajoneuvoverotusta kehitettävä suuntaan, joka olisi päästöjen rajoittamisen kannalta ohjaavam- paa, kuten eräissä EU-maissa jo tapahtuu. Tämä voisi tapahtua selvityksen mukaan jatkamalla siirtymistä ajoneuvon hankinnan verotuksesta – mahdollisesti kertymäneutraalisti – ajoneuvon käytön verotukseen, mikä rankaisisi suuripääs- töistä kalustoa.

Juomapakkauusvero

Juomapakkausten ympäristöohjausta tuetaan Suomessa valmisteverotuksen avulla. Juoma- pakkauksista kannettavan lisäveron piirissä ovat kaikki vähittäismyyntipäällyksiin pakatut alkoholi- juomat sekä limonadit ja keinotekoiset kiven- näisvedet. Lisäveroa peritään alkoholi- ja alko- holijuomaverosta annetun lain (1471/1994) ja virvoitusjuomaverosta annetun lain (1474/1994) perusteella. Laissa tarkemmin määriteltyjen juomien lisäveron määrä on 0,67 € litralta. Jos verovelvollinen esittää selvityksen siitä, että vähittäismyyntipäällys kuuluu ympäristöministe- riön hyväksymään panttiin perustuvaan päällys- ten kierrätysjärjestelmään, lisäveroa ei ole suori- tettava, jos vähittäismyyntipäällys on uudelleen täytettävä. Lisäveroa on suoritettava 0,16 € lit- ralta, jos vähittäismyyntipäällys on raaka-aineena hyödynnettävä.

Saaduissa selvityksissä sekä erilaisissa arvi- oinneissa juomapakkausten ympäristöohjausjär- jestelmää on yleensä arvioitu positiivisesti. Ym- päristöministeriön mukaan järjestelmän ohjaus- vaikutus on ympäristön kannalta merkittävä. Ministeriön mukaan järjestelmä motivoi valmis- tajia, maahantuoja ja kuluttajia luomaan ja yllä- pitämään pakkausten palautus- ja kierrätysjärjes- telmiä. Se myös edistää ympäristöystävällisiä kulutustottumuksia. Kertakäyttöpakkauksiin kohdistuva vero on osaltaan vaikuttanut siihen, että Suomi tuottaa vähiten pakkausjätettä hen- keä kohden Euroopassa. Kertakäyttöisten pääl- lysten markkinaosuus on ympäristöministeriön mukaan alhainen.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että juomapakkausten lisäveron tavoite ei ole valtiontaloudellinen vaan yksinomaan ympä- ristöpoliittinen. Lisäveron piirissä ovat ne juo- mat, joiden jätehaitta on kulutettujen määrien sekä juomien tyyppillisten kulutuspaikkojen ja -tapojen takia potentiaalisesti suurin. Toisaalta nykyinen juomapakkausten ympäristöohjausjär- jestelmä on selkeästi kohdennettu sellaisiin juomaryhmiin, joissa päällysten palauttaminen ja uudelleentäyttö tai kierrätys ovat mahdollisia toteuttaa. Valtiovarainministeriö on lisäksi to- dennut, että kuluttajan kannalta järjestelmää on yleisesti pidetty toimivana.

Järjestelmässä on kuitenkin todettu olleen myös selviä ongelmia, ja sen laillisuudesta ja toimivuudesta on eri tahoilla tehty useita vali- tuksia ja kanteluita (mm. järjestelmä on koettu syrjiväksi ja kilpailua rajoittavaksi sekä veropoh- ja epäoikeudenmukaiseksi). Suomi on saanut myös Euroopan komissiolta asiaan liittyviä tie- dustelupyyntöjä ja eduskunnan apulaisoikeu- sasiamies on todennut päätöksessään (338/4/99), että järjestelmään liittyy mm. perus- tusaikaisia puutteita. Valtiontalouden tarkastus- virasto havaitsi keväällä 2004 valmistuneessa selvityksessään (Juomapakkausten haittaver- o, selvitys, dnro 9/54/04) mm. verotusperusteiden muutostarpeita. Todettakoon, että eduskunta edellytti v. 2000 (EV 167/2000 vp) käsitelles- sään hallituksen esitystä virvoitusjuomaverosta annetun lain liitteenä olevan verotaulukon muuttamista (HE 40/2000 vp), että kaikkien pakkausten ja ensi vaiheessa juomapäällysten ympäristöohjausjärjestelmän kokonaisuudistus toteutetaan ensi tilassa, viimeistään vuoden 2003 alussa. Valtiovarainministeriön mukaan hallitus antaa eduskunnalle vuoden 2005 talous-

arvioesitykseen liittyvän esityksen juomapakkausten ympäristöohjaukseen liittyvän veron säättämisestä. Esitys perustuu valtiovarainministeriön asettaman työryhmän esittämiin kehittämissuhteisiin (Juomapakkausten ympäristöohjausjärjestelmä, VM:n työryhmämuistioita 13/2002).

Valtiontilintarkastajat käsitelivät vuodelta 2001 antamassaan kertomuksessa mm. juomapakkausten valmisteverotusta. Kertomuksessa todettiin mm., että maahantuoduista tax free -juomatölkeistä n. 10 % päätyy juomapakkausten kierrätysjärjestelmään. Valtiontilintarkastajat katsoivat kannanotossaan, että pantittomien juomatölkkiä kierrätykseen ja hyötykäyttöön saamiseksi tulee kiinnittää riittävästi huomiota. Valtiovarainministeriö ja tulli ovat todenneet, että Suomen suhteellisen korkea alkoholiverotus 1.3.2004 toteutetusta veronalennuksesta huolimatta yhdessä juomapakkausten lisäveron kanssa houkuttelee matkustajia tuomaan mukanaan ulkomailta ostettuja alkoholijuomia tai tax free -tölkkejä. Esitetyn arvion mukaan matkustajat tuovat maahan n. 100 miljoonaa tölkkiä vuodessa. Valtiovarainministeriön mukaan matkustajien tuomien juomapakkausten sisällyttäminen verojärjestelmään on mahdotonta, koska muilta jäsenvaltioilta ei voi vaatia kansallisten säännösten soveltamista. Ministeriön mukaan kierrätysjärjestelmiä ylläpitävät tahot ottavat kuitenkin vastaan pantittomia juomapakkauksia ja ovat lupautuneet kiinnittämään asiaan huomiota. Ministeriö pitääkin mahdollisena, että tulevaisuudessa nykyistä suurempi osa matkustajien tuomista juomapakkauksista päätyy kierrätysjärjestelmään.

Jätevero

Kaatopaikalle toimitettavan jätteen verosta säädetään v. 1996 voimaan tulleessa jäteverolaissa (495/1996). Jätevero otettiin käyttöön uutena valtiolle suoritettavana verona, jolla on sekä valtiontaloudellista merkitystä että ympäristöpoliittisia tavoitteita. JätEVEROLLA halutaan vaikuttaa siihen, että jätteiden hyödyntäminen lisääntyy ja kaatopaikalle sijoittaminen vähenee. JätEVERON piirissä ovat yleisille kaatopaikoille ja niihin rinnastettaville, pääasiassa toisten tuottamien jätteiden vastaanottamista varten perustetuille kaatopaikoille toimitettavat, jätelaissa (1072/1993) tarkoitettut jätteet.

Valtioneuvosto hyväksyi 14.8.2002 tarkistettua valtakunnallista jätesuunnitelmaa vuoteen

2005. Pääpaino suunnitelmassa on jätetalan ohjauskeinojen vahvistamisessa siten, että suunnitelmassa asetetut jätteiden synnyn ehkäisyä ja hyödyntämistä nostamista koskevat tavoitteet sekä kansallisen ilmastostrategian mukaiset päästövähennystavoitteet voitaisiin saavuttaa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhtenä keskeisenä ohjauskeinona on käytetty jätEVERON asteittaista nostamista vuosien 2003 ja 2005 alusta lukien.

Valtiovarainministeriön mukaan nykyisin ei ole ilmennyt merkittäviä paineita kehittää jätEVEROTUSTA edelleen. Ministeriö on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että nykymuotoisen järjestelmän mahdollisista ympäristöhyödyistä ei edelleenkään ole käytettävissä mitään tietoa. Valtiovarainministeriö on pyytänyt useissa yhteyksissä ympäristöministeriöltä tällaista analyysia. Todettakoon, että valtiontilintarkastajat pitivät vuodelta 2001 antamassaan kertomuksessa tärkeänä jätEVERON vaikuttavuuden seuraamista. Valtiovarainministeriö on aloittanut jätEVERON mahdollisesti aiheuttamien kilpailunvääristymien selvittämisen. Lisäksi valtiovarainministeriö on kääntynyt ympäristöhallinnon puoleen selvittääkseen laittomiin jätteen sijoituksiin liittyvien väitteiden todenperäisyyden. Julkisuudessa on esitetty väitteitä, joiden mukaan jätEVERON korotus on ohjannut kuluttajat toimimaan lainvastaisesti ja sijoittamaan jätteitä aiempaa enemmän laittomiin jätteen sijoituspaikkoihin, kuten metsiin. Väitteiden todenperäisyyden selvittämistä haittaa valtiovarainministeriön mukaan se, että ympäristöhallinto seuraa ainoastaan ns. laillista jätEVEROTTA.

Ympäristöministeriön mukaan se on nyt käynnistänyt selvityksen jätEVERON ohjausvaikutuksista. JätEVERON kannustinvaiikutuksen ongelmana ministeriö pitää sen alhaista tasoa. Vuoden 2003 ja 2005 korotusten jälkeenkin vero ei saavuta esim. Norjan ja Tanskan jätEVERON tasoa. Korotusten jälkeen Suomen jätEVERO on samaa luokkaa kuin Ruotsin jätEVERO. Ympäristöministeriön antaman selvityksen liitteenä olleessa taustamuistiossa on kiinnitetty huomiota siihen, että jätteiden synnyn ehkäisyä ja niiden hyödyntämistä on pyritty edistämään monipuolisesti eri ohjauskeinoilla mm. informatiivisesti. Muistiossa on lisäksi kiinnitetty huomiota siihen, että jätEVEROLLA on havaittu olleen yhdyskuntajätteen hyötykäyttöä lisäävä vaikutus, vaikka se ei olekaan vaikuttanut kokonaisjättemääriin. Valtiontilintarkastajat katsoivat vuodelta

2001 antamassaan kertomuksessa, että jäteveron merkitys jätehuollon ohjaavana tekijänä on ollut vähäinen.

Jäteveron laajentamismahdollisuuksia koskemaan myös yksityisiä (mm. teollisuuden omia) kaatopaikkoja on tutkittu useaan otteeseen. Kuitenkin mm. valtiovarainministeriön asettama työryhmä katsoi v. 1999 (VM:n työryhmämuisio 7/1999), ettei jäteverolain soveltamisalaa tule tältä osin laajentaa. Työryhmä mm. totesi, että yksityisten kaatopaikkojen jätevero kohdistuisi epätasaisesti eri toimialoihin ja yrityksiin. Jotta verosta ei aiheutuisi äkillisiä, suuria kustannusrasituksia, jäteveron laajentaminen yksityisiin kaatopaikkoihin ei olisi mahdollista ilman, että useita jätelajeja samanaikaisesti vapautettaisiin verosta. Näitä vapautuksia voitaisiin pitää yhteisöläinsäädännössä tarkoitettuina valtiontukina, ja ne vaatisivat Euroopan komission hyväksynnän. Komission hyväksynnän saaminen on puolestaan hidasta ja epävarmaa. Toisaalta luvat ovat yleensä määräaikaista ja lyhytkestoisia, mistä aiheutuu epävarmuutta yritysten toiminnalle. Valtiovarainministeriön mukaan asiaa on tarkasteltu useasti kyseisen työryhmän työn jälkeenkin, mutta toistaiseksi on aina päädytty siihen, että em. työryhmän mietinnössä mainitut syyt, jotka johtavat kielteiseen kantaan, eivät ole poistuneet tai vähentyneet.

Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että mainitun työryhmän lausunto oli erimielinen, ja siihen, että keskeisenä perusteena kielteiselle kannalle olivat joillekin yksittäisille toiminnanharjoittajille aiheutuvat suuret kustannukset. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan jäteveron laajennus olisi kuitenkin perusteltua, joskin se edellyttäisi jätelajikohtaisia poikkeuksia. Laajan jäteveron toimivuutta ja komission suhtautumista jäteverolajikohtaisiin poikkeuksiin olisi ympäristöministeriön mukaan mahdollista arvioida mm. Ruotsista saatujen kokemusten valossa. Vuonna 2004 valmistuneessa selvityksessä (Hiltunen) on todettu, että koska jäteveroa ei kerätä teollisuuden ylläpitämillä kaatopaikoilta, verolla ei pystytäkään vaikuttamaan teollisuuden suurimpiin jätemääriin.

TT on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtaosa teollisuusyrityksistä toimittaa jätteensä

yleisille kaatopaikoille, ja siihen, että jäteveron ohjaavuus teollisuudessa on vähäinen. Jätteiden määrän vähentäminen ja hyödyntäminen ovat osa yritysten normaalia toimintaa sekä tuotannollisista ja kustannussyistä että yritysten omaksuman ympäristöpolitiikan johdosta. Tehottomuutta raaka-aineiden käytössä ei juurikaan ole, joten vero merkitsee pelkästään ylimääräistä kustannusta. Mikäli jätevero laajennettaisiin koskemaan myös teollisuuden omia kaatopaikkoja, se korottaisi sellu- ja paperiteollisuuden, metalleja jalostavan teollisuuden, energiantuotannon sekä peruskemianteollisuuden verorasitusta. Kyseiset yritykset ovat lisänneet huomattavasti jätteidensä hyödyntämistä ja toimittavat omille kaatopaikoilleen vain sellaisia jätteitä, joiden hyödyntäminen ei ole mahdollista ilman huomattavia kustannuksia. Jätevero ei näin ollen ohjaisi kaatopaikkakäsittelyn vähentämiseen, ellei sitä nostettaisi erittäin korkeaksi, mikä puolestaan ei ole mahdollista sen aiheuttaman kustannusrasituksen vuoksi.

Ympäristöverojen merkitystä kuvaavia tunnuslukuja

Valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö esittävät taloudellisten ohjauskeinojen tehostamistavoitteiden toteutumisesta erilaisia arvioita. Valtiovarainministeriön mukaan kaikki keskeiset talouden tunnusluvut osoittavat verotukseen perustuvan taloudellisen ympäristöohjauksen edenneen Suomessa viime vuosina. Ympäristöministeriö on puolestaan todennut, että selvää verotuksen rakenteellista muutosta kohti ympäristöperusteista verotusta ei Suomessa ole tapahtunut. Ministeriöiden näkemyserot johtuvat vertailuperusteiden erilaisuudesta. Ympäristöministeriö on tarkastellut tilannetta Tilastokeskuksen lukujen perusteella vertaamalla pidemmällä ajanjaksolla ympäristöverojen määrää kaikkien verotulojen (mukana myös kuntien verotulot) ja sosiaaliturvamaksujen yhteismäärään. Valtiovarainministeriö on puolestaan verrannut ympäristöverojen määrää valtion verotuloihin, tulo- ja varallisuusverokertymään sekä BKT:een.

Ympäristöverojen merkitystä kuvaavia tunnuslukuja (suluissa ympäristöverojen osuus)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	milj. €					
Ympäristöverot	3 878	4 120	4 102	4 053	4 282	4 615
Tulo- ja varallisuusvero	9 525 (40,7 %)	10 302 (40,0 %)	13 788 (29,8 %)	12 140 (33,4 %)	12 519 (34,2 %)	11 812 (39,0 %)
Valtion verotulot yhteensä	24 892 (15,6 %)	26 652 (15,5 %)	30 552 (13,4 %)	29 365 (13,8 %)	30 158 (14,2 %)	30 263 (15,2 %)
BKT	116 311 (3,33 %)	119 985 (3,43 %)	130 145 (3,15 %)	135 468 (2,99 %)	139 803 (3,06 %)	143 422 (3,21 %)

Lähde: Valtiovarainministeriö ja valtion tilinpäätös 2003.

Ympäristöverojen merkitys valtion verotulojen lähteenä on valtiovarainministeriön mukaan kasvanut viime vuosina selvästi. Ministeriö on verrannut ympäristöverojen määrää valtion verotulojen määrään v. 2000 ja 2003, ja tänä aikana suhdeluku on noussut runsaasta 13 %:sta yli 15 %:iin. Valtiovarainministeriön mukaan ekologisen verouudistuksen kannalta on mielenkiintoista verrata ympäristöverojen sekä tulo- ja varallisuusveron kertymää. Kun v. 2000 ympäristöverojen määrä oli vajaat 30 % tulo- ja varallisuusveron kertymästä, se oli kasvanut v. 2003 jo 39 %:iin. Havaintoa verotuksen painopisteen muuttumisesta tukee valtiovarainministeriön mukaan myös ympäristöverokertymän tarkastelu suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 2000 suhdeluku oli n. 3,1 % ja v. 2003 yli 3,2 %.

Valtiovarainministeriön mukaan Suomessa on toteutettu ekologista verouudistusta siirtämällä vuosien kuluessa verotuksen painopistettä työn verotuksesta energian ja muiden luonnonvarojen käytön ja ympäristön kuormituksen verotukseen, mutta tarkempia lukuja muutoksesta on vaikea esittää. Ministeriö on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että Lipposen I hallituksen aikana työhön kohdistuvaa tuloverotusta kevennettiin yhteensä 13 mrd. mk:lla (n. 2,2 mrd. €), jota katettiin osaltaan ympäristöperusteisten verojen, lähinnä energiaverojen nostolla yhteensä 3,5 mrd. mk:lla (0,6 mrd. €).

Ympäristöministeriön mukaan Suomessa energiaverojen ja muiden ympäristöön liittyvien verojen ja maksujen osuus kokonaisverotuloista on n. 7 %, mikä on samaa luokkaa kuin 1980-luvun puolivälissä. Ympäristöministeriön mukaan kolmen viime vuoden aikana esitetty verotuksen painopisteen siirtyminen lienee suurelta osin seurausta energiaver- ja autoverokertymi-

en kasvusta suhteessa tuloverokertymän alenemiseen. Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että autoverotuksessa tapahtunut muutos, joka mm. kasvattaa suurten ja vanhojen käytettyjen autojen määrää, ei kuitenkaan ole ekologisesti kovin hyvin perusteltavissa. Energiaverojen osalta ympäristöministeriö kiinnittää huomiota siihen, että energiaverosta selvästi ympäristöperusteisia ovat hiilidioksidivero ja liikennepolttoaineiden mukainen veroporrastus. Viimeksi mainitulla ei ole merkittävää valtiontaloudellista vaikutusta. Valtiovarainministeriö on todennut, että sen esille nostamat tunnusluvut kuvaavat ainoastaan ympäristöön liittyvien verojen suhteellista fiskaalista merkitystä ja että tehokas ympäristövero tähtää pohjimmitaan oman veropohjansa kutistamiseen. Lisäksi valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei tähän mennessä ole tilastoja, jotka osoittaisivat, että autoverotuksen muutos on kasvattanut suurten ja vanhojen autojen määrää. Tähän mennessä tiedetään vasta se, että entistä suurempia ja vanhempia käytettyjä autoja tuodaan Suomeen aiempaa enemmän, mutta ainakaan toistaiseksi ei ole tietoa siitä, millaisia muutoksia se aiheuttaa autokantaan. Mikäli tuontiautot korvaavat esim. vielä vanhempia ja saastuttavampia autoja, vaikutus on ympäristön kannalta myönteinen.

Kokonaisnäkemyksiä ja jatkohaasteita

Valtiovarainministeriön mukaan verojen (ml. ympäristöverot) ensisijainen tehtävä on julkisen talouden menojen kattaminen. Tämän ensisijaisen perustehtävän lisäksi veroilla voi olla myös muita tavoitteita, kuten ympäristönsuojelu tai energiapolitiikka. Pohdittaessa ympäristöverojen käyttökelpoisuutta ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tulee valtiovarainministeri-

ön mukaan muistaa, että ympäristölliset näkökohdat ovat vain yksi, vaikka sinänsä merkittävä osatekijä. Valtion- ja kansantaloudellisia seikkoja ei voi laiminlyödä kapea-alaisen ekologian hyväksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö on puolestaan todennut, että kapea-alaiset ympäristölliset näkökohdat eivät saa vaikeuttaa sen avaintehtäviä, joita ovat kansainvälisen kilpailukyvyyn ja elinkeinotoiminnan edistäminen. Kumpikin ministeriö kiinnitti huomiota siihen, että kansantaloutta, yhteiskuntaa ja ympäristöä on osattava katsoa kokonaisuutena.

Valtiovarainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat molemmat todenneet, että taloudellinen ohjaus, ml. ympäristöverotus on yksi keino ympäristönsuojelussa ja pyrkimyksissä kestävään kehitykseen. Taloudelliset instrumentit voivat johtaa ministeriöiden mukaan joissain tilanteissa tehokkaimpiin ratkaisuihin ja vaikutuksiin tai ne saattavat ainakin jossain määrin nopeuttaa positiivisia vaikutuksia. Usein niitä pidetään hyvinä, koska ne saattavat olla markkinapohjaisia, hallinnollisesti keveitä ja läpinäkyviä. Yksittäisen ympäristöhaitan minimoinnissa ympäristöverotus saattaa olla vielä kohtuullisen yksinkertainen ja jossain tilanteessa tehokaskin keino edetä tavoitteen suuntaan. Kestävä kehitys on kuitenkin tasapainoinen yhdistelmä taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten vaikutusten huomioonottamista. Valtiovarainministeriön ohella myös kauppa- ja teollisuusministeriö on todennut, että vaikka kokonaisuus ei välttämättä juuri kärsisikään, yksittäisille toimialoille, yrityksille, kansalaisryhmille tai paikkakunnille saattaa aiheutua kohtuuttomia haittoja.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan kilpailukyky joudutaan painokkaasti ottamaan huomioon kaikissa yritystoimintaan vaikuttavissa ratkaisuissa. Jos kilpailukyky päästetään rapautumaan, heikkenevät myös edellytykset pannaan tulevaisuudessa ympäristönsuojeluun. Teknologia kehittyä ympäristöystävällisemmäksi yleensä uusien investointien käyttöönoton kautta, ja niiden riittävä määrä edellyttää dynaamista taloutta. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kilpailukykyhaittojen ehkäisemiseksi ympäristöveroja kiristettäessä niihin on lähes poikkeuksetta lisätty verovapautuksia, helpotuksia ja erilaisia kattosäännöksiä, mikä on monimutkaistanut verojärjestelmää ja heikentänyt sen ympäristövaikutuksia.

Sekä valtiovarainministeriö että kauppa- ja teollisuusministeriö suhtautuvat myönteisesti

verotukseen perustuvan taloudellisen ohjauksen edistämiseen ympäristönsuojelun keinona edellyttäen, että kestävä kehitys kolme ulottuvuutta – taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen – tulevat tasapainoisesti huomioonotetuiksi. Ministeriöiden mukaan ympäristöverotuksen tehokas luominen ja toimeenpano ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Kysymystä on monitahoisesti selvitetty laajalla pohjalla jo kauan. Monet lupaavilta näyttäneet ideat ovat osoittautuneet joko ekologiselta järkevyydeltään kyseenalaisiksi, yhteen sopimattomiksi kestävä kehityksen kaikkien ulottuvuuksien kanssa, hallinnollisesti hankaliksi, sosiaalisesti epäsuotavia seurauksia aiheuttaviksi tai yhteisön oikeuteen sopimattomiksi. Valtiovarainministeriö kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ympäristöveroihin on jo pitkään liitetty ympäristöohjaukseen tähtääviä komponentteja ja nykyisen hallituksen ohjelmaa toteutetaan tältä osin erillishankkeilla ja osana veropolitiikan yleisiä tavoitteita. Valtiovarainministeriössä on nyt aloitettu ympäristöverotukseen liittyvä selvittely kartoittamalla mm. ekologisen verouudistuksen taustaa ja lähtökohtia sekä jo tehtyjä toimenpiteitä.

Myös ympäristöministeriön tavoitteena on kestävä kehitys kannalta tasapainoinen ratkaisu ympäristöverojen kehittämisessä. Ympäristöministeriön mukaan todellisuudessa huomattava osa ympäristöön liittyvistä veroista on luonteeltaan pääosin fiskalisia. Vastaavasti ympäristön kannalta selvästi ohjaavien verojen osuus on vähäinen. Näitä ovat lähinnä polttoainneiden hiilisisältöön perustuva lisävero, polttoainteen laadun mukainen veroporrastus, juomapakkausten lisäverot sekä jätevero. Myös ympäristöministeriö on todennut, että taloudellisten ohjauskeinojen vaikutusten arviointi on vaikea ja vaativa tehtävä. Valtiovarainministeriön mukaan monesti taloudellisen ohjauksen tehokkuutta korostetaan voimakkaasti etukäteisarvioita tehtäessä. Jälkikäteen taloudellisen ohjauksen arviointia ei juurikaan ole tähän mennessä suoritettu ympäristöpolitiikassa. Useimmissa tapauksissa jo pelkkien ympäristövaikutusten jälkikäteen seuranta on osoittautunut hankalaksi. Vuonna 2004 valmistuneen selvityksen (Hiltunen) mukaan empiiriseen tutkimustietoon pohjautuvaa, tietyn ohjauskeinoon käyttöön oton jälkeen tehtyä tutkimusta taloudellisten ohjauskeinojen vaikutuksista on Suomessa tehty vähän.

Ympäristöministeriön mukaan ympäristövero-
jen ohjausvaikutuksen arviointi on erittäin
vaikeaa, koska veroja pääsääntöisesti käytetään
muuta politiikan ohjauskeinoja täydentävänä
ohjauskeinona. Siten ympäristöverojen vaiku-
tuskaan ei ole täysin erotettavista muiden ohja-
uskeinojen vaikutuksesta tai edes yleisestä yh-
teiskunnallisesta kehityksestä. Tämä pätee myös
varsinaisiin ympäristöveroihin ja ympäristöpoli-
tiikkaan. Oman vaikeutensa arviointiin tuo mää-
ritelmällisesti yhtenäisten aikasarja-aineistojen
puute. Ympäristöministeriön mukaan ympäris-
töverojen vaikuttavuusarviointeja on Suomessa
kuitenkin tehty suhteellisen paljon, joskin pää-
asiassa nämä tutkimukset ovat olleet etukä-
teisarviointeja ja perustuneet varsin yksinkertais-
tettuihin ekonomisiin malleihin. Ympäristömi-
nisteriön suunnitelmissa on käynnistää jatkossa
ympäristöverojen ja muiden ympäristöpolitiikan
taloudellisten ohjauskeinojen vaikuttavuutta
koskevia tutkimuksia. Toisaalta ympäristömini-
steriön tarkoituksena on hallitusohjelman paino-
tusten mukaisesti käynnistää tarkempia selvityk-
siä ympäristöverojen kehittämismahdollisuuksis-
ta valtiovarainministeriön kanssa. Taloudellisten
ohjauskeinojen käytön laajentaminen on keskei-
sesti esillä myös ympäristöministeriön strategi-
assa.

Ympäristöministeriön mukaan useissa tapa-
uksissa ympäristöön liittyvien verojen ja muiden
taloudellisten ohjauskeinojen ongelmana on se,
että yksittäisellä veroinstrumentilla pyritään
edistämään monia tavoitteita samanaikaisesti.
Tavoitteet muodostuvat ristiriitaisiksi, kun halu-
taan samaan aikaan esim. sekä lisätä taloudelli-
sen ohjauskeinon kannustusvaikutusta ja toisaal-
ta huolehtia yritysten kansainvälisestä kilpailu-
kyvystä tai työllisyy- tai aluepolitiikasta. Vuon-
na 2004 valmistuneen selvityksen (Hiltunen)
mukaan luodut kannustimet ovat tämän seura-
uksena jääneet ohjausvaikutuksiltaan etenkin
energiaverotuksessa rajallisiksi, eivätkä ympäris-
tön kannalta sinänsä oikeasuuntaiset ohjauskei-
not vaikuta tehokkaasti. Ympäristöministeriön
mukaan yksittäisen veroinstrumentin sijaan
tarkastelun kohteeksi tulisikin ottaa laajempia
verokokonaisuuksia, mikäli taloudellisten ohja-
uskeinojen mahdollisuudet ympäristöpolitiikassa
halutaan hyödyntää. Laajemmissa kokonaisuuksis-
sa mm. verorasituksen kohdistumista ja vero-
jen fiskaalista vaikutusta on helpompi tasapai-
nottaa kuin yksittäisten verojen kohdalla.

Ympäristöministeriön mukaan ympäristöpe-
rusteisen verotuksen kehittämisessä on kolme
lähtökohtaa. Ensinnäkin ekologisen verouudis-
tuksen tulee perustua strategisiin ympäristö- ja
veropoliittisiin linjanvetoihin, eli se ei saisi olla
vain kokoelma yksittäisiä veroja ja veronporras-
tuksia. Toiseksi verotuksen uudistamisen tulee
tapahtua asteittain ja ennakoitavasti, jotta muu-
tokset eivät aiheuta äkkinäisiä, kohtuuttomia
kustannuksia ja niihin voidaan varautua enna-
kolta. Toiminnanharjoittajien ja kansalaisten
tulisi tietää suunnitellut verojen korotukset ai-
nakin 3–5 vuoden päähän tulevaisuuteen. Kol-
manneksi ympäristöveroja tulisi kohdistaa niihin
ympäristöongelmiin, joihin tämä taloudellinen
ohjaus soveltuu hyvin ja joiden kohdalla on
nähtävissä, ettei käytettävissä olevin ohjauskei-
noin ja toimin voida saavuttaa ympäristöpoliitti-
sia tavoitteita. Materiaalien ja energian säästämi-
sen sekä jätteiden synnyn ehkäisyn tavoitteita
voidaan vain rajoitetusti edistää hallinnollisoi-
keudellisella ohjauksella, ja taloudellisella ohja-
uksella on siksi keskeinen merkitys. Päästöjen
kohdalla verotus toimii lähinnä hallinnollisoi-
keudellista säätelyä tukevana toimenä.

Ympäristöministeriön mukaan sen Valtion
taloudellisella tutkimuskeskuksella teettämä
selvitys ympäristöperusteisen verotuksen kehittä-
misestä (Honkatukia – Kiander 2003) on
ajankohtainen puheenvuoro ympäristöperusteis-
en verotuksen uudistamisesta. Selvitys antaa
osaltaan taustamateriaalia uudistuksen valmiste-
luun, mutta ei sinällään toimi sen pohjana. Selvi-
tyksen suosituksena on mm., että ympäristöve-
rotuksen tasoa ympäristötavoitteiden saavutta-
miseksi edelleen korotetaan. Muutos on kuiten-
kin syytä tehdä asteittain osana pitkäjänteistä
ohjelmaa. Toisaalta ympäristöverotuksen ulot-
taminen uusille alueille voi tulla ajankohtaiseksi
uusien tavoitteiden myötä. Selvityksessä on
edelleen todettu, että ympäristöverotuksen ra-
kenteen muuttamista tulisi verojen ohjaavuuden
parantamisen vuoksi harkita. Selvityksen mu-
kaan ympäristöverojen kompensoinnissa tulisi
lähtökohtaisesti ottaa huomioon korotusten
kohtaanto, ja kompensointi tulisi kohdentaa
sinne, minne kiristyksetkin.

Valtiovarainministeriön mukaan kyseinen
selvitys on lähtökohdiltaan oikean suuntainen.
Valtiovarainministeriö on kuitenkin todennut,
että selvitys perustuu kansantaloudelliseen lä-
hestymistapaan, jossa toimenpiteitä arvioidaan
varsin yleisellä tasolla ja jossa laskelmien tulok-

set riippuvat voimakkaasti laskelmissa käytetyistä lähtökohtaolemmista. Tämä onkin selvityksen puute, sillä siinä mainittujen toimenpiteiden vaikutuksia toimijoille, toimialoille tai ympäristölle ei ole analysoitu kovinkaan perusteellisesti. Sama koskee myös useiden esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuutta niin käytännön kuin esim. yhteisöläinsäädäntöön liittyvien kysymystenkin osalta. Jotta ehdotuksista voisi sanoa jotain lopullista, se edellyttäisi valtiovarainministeriön mukaan toimenpiteiden kokonaisvaltaisempaa ja yksityiskohtaisempaa arviointia ja vaikutusten selvittämistä kuin nyt on ollut mahdollista tehdä. Tätä työtä tehdään parhaillaan valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että useita keskeisiä selvityksen suosituksia on jo pohdittu tai niitä tarkastellaan osana jo käynnissä olevia hankkeita, sekä siihen, ettei uusia hankkeita taloudellisen ympäristöohjauksen lisäämiseksi tulisi käynnistää.

Yhteenvetona v. 2004 valmistuneesta selvityksestä (Hiltunen) voidaan todeta, että Suomessa on ympäristöpolitiikan alalla käytössä monia taloudellisia ohjauskeinoja, mutta näiden tehokkuutta vähentävät käytännössä verojen alhainen taso, verojen heikko kytkentä vähentävään ympäristöhaittaan, tuki- ja veropoliittikkojen moninaiset ja usein ristiriitaiset tavoitteet sekä erilaiset kilpailukykyisistä myönnetty helpotukset. Taloudellisten ohjauskeinojen kehittämisen haasteena onkin ohjauskeinojen kannustavuuden ja osumatarkkuuden lisääminen ilman, että järjestelmästä tehdään kohtuuton monimutkainen ja vaikeasti toteutettava.

TT:n mukaan yritysten tuotantopanoksiin kohdistuvia veroja ja maksuja tulisi keventää kansainvälisesti kilpailukykyiselle tasolle, mikä lisäisi taloudellista aktiviteettia. Korkea energia-

ja ympäristöverotus vaikuttaa suomalaisen teollisuuden investointiedellytyksiin, kilpailukykyyn ja suhteelliseen asemaan kannattavuuden heikentymisen kautta. Suurimmat energiaverotuksen aiheuttamat kannattavuusriskit kohdistuvat energiantensiiviseen perusteellisuuteen. Nämä alat toimivat avoimessa globaalissa kilpailussa, eikä lisäkustannuksia voi siirtää markkinoilla määräytyviin hintoihin. TT on kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että ympäristö- ja energiaverotuksen ohella teollisuuteen kohdistuu päästökauppa ja myös muita uusia ympäristöperusteisia kustannuksia. Vaikka ekologinen verouudistus ei suoraan korottaisi verorasitusta koko kansantalouden tasolla, vaikutukset eri toimialoihin ja yrityksiin vaihtelevat TT:n mukaan suuresti. Energiavaltainen teollisuus kärsisi energiaverotuksesta huomattavasti siinäkin tapauksessa, että työhön kohdistuvia veroja alennettaisiin. Tästä seuraisi kielteisiä alue- ja kansantaloudellisia vaikutuksia, koska työhön kohdistuvien verojen keventämisestä koituvat hyödyt eivät riittäisi korvaamaan energiavaltaisen teollisuuden menetysten johdosta tapahtuvia talous- ja työllisyysvaikutuksia. Jos tarkastellaan vain yrityksiä, joutuisi lukumääräisesti hyvin pieni joukko teollisuusyrityksiä maksamaan koko ekologisen verouudistuksen kustannukset. TT:n mukaan ekologisen verouudistuksen tavoitteisiin sisältyy se paradoksi, että jos ympäristö- ja energiaverot ovat aidosti ohjaavia, niiden tuotto pienenee eli niitä ei voida käyttää fiskaaliseen tarkoitukseen tuloverotuksen keventämisen kompensoijana. Jos taas ympäristö- ja energiaverot eivät ole ympäristöohjaavia vaan niillä tavoitellaan fiskaalista tuottoa, on täysin harhaanjohtavaa puhua ekologisesta verouudistuksesta.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Ympäristöpolitiikan taloudellisten ohjauskeinojen käytön tehostaminen on ollut tavoitteena kaikkien hallitusten ohjelmissa 1990-luvulta lukien. Valtiontilintarkastajat pitivät merkittävänä puutteena sitä, että keskeiset ministeriöt esittävät taloudellisten ohjauskeinojen tehostamistavoitteiden toteutumisesta erilaisia arvioita. Valtiovarainministeriön mukaan kaikki keskeiset talouden tunnusluvut osoittavat verotukseen perustuvan taloudellisen ympäristöohjauksen edenneen Suomessa viime

vuosina. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, että mikäli tilannetta tarkastellaan hieman pidemmällä aikavälillä, ympäristöverojen merkityksen muutoksesta saa toisenlaisen kuvan. Ympäristöministeriö on puolestaan todennut, että selvää verotuksen rakenteellista muutosta kohti ympäristöperusteista verotusta ei ole tapahtunut. Epäselvä tilanne johtuu mm. tavoitteiden ja vertailuperusteiden epäselvyydestä. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että taloudellisten ohjauskeinojen tehostamistavoitteiden toteutumisesta saataisiin huomattavasti nykyistä luotettavampi kuva.

Ympäristöverojärjestelmiin on jo pitkään liitetty erilaisia ympäristöpoliittisia tavoitteita tukevia tekijöitä. Tästä huolimatta nykyisin suurin osa ympäristöveroista on luonteeltaan lähinnä fiskaalisia. Ympäristön kannalta selvästi ohjaavien verojen osuus on vähäisempi. Valtiontilintarkastajat katsovat, että ympäristöverojen ohjausvaikutusta on mahdollista lisätä. Jatkokehittämisen keskeisenä haasteena on ympäristöllisen kannustavuuden ja kohdentumisen parantaminen niin, että muutoksista aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman pieniksi. Tämä edellyttää valtiontilintarkastajien mielestä sitä, että ympäristöverojen kehittämisessä ja erilaisten tavoitteiden yhteensovittamisessa edetään harkitusti osana suunnitelmallista ja pitkäjänteistä ympäristö- ja veropolitiikkaa eikä muutoksia toteuteta, ennen kuin niiden vaikutukset tunnetaan riittävän tarkasti. Näin muutoksista ei aiheudu yllätyksiä ja mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin voidaan varautua ennakolta. Kehittämisessä tulee myös ottaa huomioon, ettei järjestelmistä tule raskaita ja monimutkaisia eikä muilla ympäristöpolitiikan ohjauskeinoilla ole saavutettavissa vastaavia tuloksia. Valtiontilintarkastajien mielestä tulisi harkita, edistäisikö ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteuttamista ja haluttuja käyttäytymismuutoksia nykyistä paremmin se, että ympäristöverojen tuotto

kohdennettaisiin selvemmin veron ympäristöllisenä perusteena olevien ympäristöhaittojen ehkäisemiseen.

Tietämys ympäristöverojen ympäristönsuojelluksista ohjausvaikutuksista on ollut mm. seurannan puutteiden vuoksi liian vähäistä. Tämä on vaikeuttanut verojärjestelmien kehittämistä ja muutosten vaikutuksiin reagoimista. Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että hallinnossa on tarkoitus aloittaa hallitusohjelman toteuttamiseen liittyvä selvittelytyö taloudellisten ohjauskeinojen kehittämistarpeista. Ympäristöohjaavuuden osalta suurimmat kehittämistarpeet liittyvät valtiontilintarkastajien mielestä tällä hetkellä ajoneuvoverotukseen. Ympäristöohjaavuus tulisi pitää mielessä myös, kun ryhdytään muuttamaan energiaverotusta päästökaupan toteutuessa. Merkittävänä puutteena valtiontilintarkastajat pitävät sitä, ettei selvitystä jäteveron ympäristöohjaavuudesta ole vielä saatu aikaiseksi. Tärkeää olisi myös nopeasti selvittää jäteveron korotuksen mahdolliset negatiiviset vaikutukset ongelmakohtien korjaamiseksi. Juomapakkauksiin liittyvän ympäristöohjauksen osalta valtiontilintarkastajat toteavat, että havaittujen puutteiden korjaaminen on kestänyt liian kauan. Matkustajatuomisina maahantuotavien juomatölkkiä kierrätykseen ja hyötykäyttöön saamiseen on syytä ympäristöongelman merkittävyyden vuoksi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja alueellisten ympäristökeskusten ohjaus

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999; MRL) on keskeinen väline kuntien alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä. Lain toimeenpanossa alueellisilla ympäristökeskuksilla on keskeinen tehtävä. Laki on ollut voimassa vuoden 2000 alusta, ja se aiheutti merkittäviä muutoksia mm. kuntien alueiden käytön ohjaukseen ja valvontaan. Tässä kertomusosuudessa on selvitetty MRL:n toimeenpanoa nyt, kun laki on ollut voimassa lähes neljä vuotta. Tavoitteena on tuottaa uutta tietoa lain soveltamisen ongelmista ja kehittämistarpeista. Valtiontilintarkastajille on eri yhteyksissä viestitetty ympäristökeskusten ohjauksen epäkohdista ja myös julkisuudessa on esitetty tältä osin kritiikkiä.

Tarkastelussa on keskitytty ympäristökeskusten suorittamaan kuntien alueiden käytön ja erityisesti kuntien kaavoituksen ohjaukseen ja valvontaan. Tältä osin on käsitelty mm. kuntien ja ympäristökeskusten yhteistyön onnistumista sekä uusien ohjausmenetelmien ja uuden muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta. Kertomusosuutta varten on pyydetty selvitykset ym-

päristöministeriöltä, kuudelta alueelliselta ympäristökeskukselta (Lounais-Suomi, Pirkanmaa, Uusimaa, Keski-Suomi, Kainuu ja Lappi), neljältä maakunnan liitolta (Uusimaa, Keski-Suomi, Satakunta ja Lappi), Suomen Kuntaliitolta ja oikeusministeriöltä.

Yleistä muutoksesta

MRL:n tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevista asioista. Yleisiä tavoitteita täydentävät alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (5 §) ja rakentamisen ohjauksen tavoitteet (12 §). Yhteistä niissä on pyrkimys luoda terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö, joka on sosiaalisesti toimiva ja jossa eri väestöryhmien tarpeet on otettu huomioon. Tavoitteita toteuttavat erityisesti eri kaavamuuotojen sisältövaatimuksia, rakentamiselle asetettavia vaatimuksia,

suunnittelu- ja lupamenettelyjä sekä eri menettelyissä tarvittavia selvityksiä koskevat säännökset.

MRL:n yhtenä tarkoituksena oli selkeyttää maankäyttöä ohjaavaa kaavajärjestelmää ja eri kaavatasojen välistä tehtäväjakoa. Uudessa kaavajärjestelmässä kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Maakuntakaava sisäl-

tää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Valtioneuvoston päättämät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat kunta- ja maakuntatason kaavoitusta.

MRL korostaa kuntien päätösvaltaa ja vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa. Valtion valvontaa kevennettiin poistamalla kuntien kaavojen alistamisen menettely. Kunta hyväksyy yleiskaavat ja asemakaavat. Maakuntakaavat tulevat ympäristöministeriön vahvistettaviksi.

Kuntien kaavapäätökset v. 2000–03

	2000	2001	2002	2003
Yleiskaavat	92	95	127	126
Asemakaavat	1 032	1 274	1 294	1 226
Ranta-asemakaavat	143	141	140	135

Lähde: Ympäristöministeriö.

Kuntien kaavoituksen ohjaus kuuluu alueellisille ympäristökeskuksille. Aiemman rakennuslain (370/1958) mukaisen jälkivalvonnan sijasta ympäristökeskusten tehtävät painottuvat nyt yhteistyöhön, ennako-ohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille jo kaavoitusprosessin kuluessa. MRL:n 18 §:n mukaan ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Ympäristökeskuksen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten, kuin laissa säädetään. Lisäksi ympäristökeskus huolehtii sille ympäristöhallinnosta annetun lain (55/1995) 4 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Keskeisiä uusia ohjauksen sekä ympäristökeskuksen ja kuntien välisen yhteistyön keinoja ovat kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut. MRL:n 8 §:n mukaan kunnan ja ympäristökeskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. MRL:n 66 §:ssä säädetään yksittäistä kaavoitusprosessia koskevasta yhteydenpidosta ja neuvottelumenettelystä. Neuvot-

teluihin on kutsuttava myös ne muut viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Vuonna 2003 järjestettiin yhteensä 744 viranomaisneuvottelua (yleiskaavat 245, asemakaavat 322 ja ranta-asemakaavat 177 kertaa).

Yhtenä muutoksena voidaan todeta, että erilaisten arvioiden mukaan kaavoitusta varten tarvittavien selvitysten ja ympäristövaikutusten arvioimisen merkitys on MRL:n voimaantulon jälkeen kasvanut. MRL:n 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittettävä suunnitelman toteutumisen ympäristövaikutukset, ml. yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Maankäyttö ja rakennusasetuksen (895/1999) mukaan kaavan vaikutuksia selvittäessä on otettava huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aiemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat tekijät. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) on mm. kiinnitetty huomiota siihen, että kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia alueidenkäyttötarpeita ja että alueiden käytön ja eri toimintojen sijoittamisen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset on tarpeen selvittää ja arvioida riittävän aikaisessa vaiheessa kaavaa laadittaessa.

MRL muutti myös kaavojen muutoksenhakujärjestelmää. Valitusten käsittely siirtyi hallin-

nosta (ympäristöministeriö ja ympäristökeskukset) hallinto-oikeuksiin. Uutena puuttumiskeinona ympäristökeskukset voivat antaa kunnalle oikaisukehotuksen.

Hyväksyessään MRL:n eduskunta edellytti (EV 248/1998 vp), että uuden lainsäädännön toimivuutta seurataan kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin, kaupan suuryksiköiden sijoittumiseen, kuntien väliseen yhteistoimintaan ja viranomaisten voimavaroihin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 38/1998 vp) ja ympäristövaliokunnan mietintöön (YmVM 6/1998 vp) sisältyi lisäksi eräitä lain toimivuuden seurantaan koskevia yksityiskohtaisempia kannanottoja. Lain toimivuutta onkin seurattu ja arvioitu eri tahoilla. Laajimpana arvioista mainittakoon v. 2002 valmistunut MRL:n yhteistyöryhmän arvio (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, Arvio saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565, ympäristöministeriö, 2002). Arviossa päädyttiin siihen, ettei merkittäviin lain muutoksiin ole tarvetta. Arvioinnin pohjalta lakiin tehtiin kuitenkin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004 (476/2004). Ympäristöministeriön tarkoituksena on laatia uusi arviointiraportti v. 2005.

Arvioita ympäristökeskusten ohjauksen toimivuudesta

Ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset

Ympäristöministeriön kokonaisarvio MRL:n toimeenpanosta ja ympäristökeskusten toiminnasta on positiivinen. Ministeriö on todennut, että lain toimeenpanon suunta on pääosin ollut oikea ja lain tavoitteiden mukainen. Kuntien uusi toimivalta ja tehtäväjako valtion kanssa näyttää osoittautuneen toimivaksi ja myös kunnat näyttävät enimmäkseen olevan tyytyväisiä lain antamiin toimintamahdollisuuksiin. Ministeriön mukaan selvitykset ja arviot osoittavat, että kaavoituksen avoimuus on lisääntynyt, tiedonkulku parantunut ja osallistumismahdollisuuksia on tarjottu aiempaa enemmän, monipuolisemmin ja aikaisemmassa vaiheessa.

Ympäristöministeriö on pitänyt yhtenä kuntakaavoituksen keskeisenä ongelmana valtion kaavaohjauksen näkökulmasta kuntien kaavoitusresurssien niukkuutta. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että kaavoitusresursseja vähennettiin monissa kunnissa 1990-luvun lamavuosina eikä tilanne ole vielä

parantunut lamaa edeltäneelle tasolle. Jatkossa kaavoitusresursseihin vaikuttaa myös osaavien kaavoittajien saatavuus. Kaavoittajien ikärakenne on korkea ja uusia valmistuu vähemmän kuin heitä poistuu työmarkkinoilta. MRL:n 20 §:n mukaan kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Säännöksessä on säädetty tarkemmin mm. kaavoittajavelvoitteesta sekä ympäristöministeriön oikeudesta myöntää poikkeus em. velvoitteen täyttämistä. Ministeriön mukaan se on lain voimassaolokana myöntänyt poikkeuksia yhteensä 15. Kuntaliiton mukaan se tulee vuoden 2004 lopussa selvittämään kuntien kaavoitusresursseja. Näitä tuloksia voidaan Kuntaliiton mukaan käyttää hyväksi myös ympäristöministeriön seurannassa.

Ympäristöministeriö on todennut, että MRL muutti ympäristökeskusten työn luonnetta huomattavasti kuntien alueiden käytön ohjauksessa. Valtion ympäristöhallinnon uusi rooli ja tehtävien painottuminen vahvistusmenettelyn sijasta neuvotteluihin ja ennakkoyhteistyöhön on osoittautunut toimivaksi. Ympäristökeskusten ja kuntien välisistä kehittämisskusteluista on saatu varsin myönteisiä kokemuksia. Kehittämistarpeita on mm. siinä, milloin on tarve neuvotella, eri viranomaisten osallistumisessa ja neuvotteluihin valmistautumisessa. Ministeriön mukaan myös kaavoituksessa vaadittaviin selviytyksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyvät epäselvyydet ovat jossakin määrin hankaloittaneet kaavoitusprosesseja. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kuntien laatimien selvitysten ja vaikutusten arvioimisen taso vaihtelee ja eri tahojen kesken esiintyy jossakin määrin erilaisia näkemyksiä selvitysten riittävydestä.

Tuodessaan esille ympäristökeskusten näkemyksiä yhteistyöstä kuntien kanssa ministeriö on viitannut mm. v. 2000 ja 2001 tekemiinsä kyselyihin. Syksyllä 2001 järjestetyssä kyselyssä useat ympäristökeskukset katsoivat, että yhteistyö kuntien kanssa sujuu hyvin eikä erityisiä ongelmia ollut. Yhteistyötä pidettiin tiiviinä, asiallisena ja rakentavana. Yhteistyötä pidettiin erityisen hyvänä niiden kuntien kanssa, joissa on omaa kaavoituksen osaamista. Huomiota kiinnitettiin kuitenkin siihen, että vaikka joidenkin kuntien kanssa yhteistyön rakentaminen on onnistunut erinomaisesti, toisten kanssa sujuu huonommin. Ongelmana pidettiin myös sitä, ettei keskustelua merkittävistä ja vaikeista asioista aina käydy riittävän aikaisessa vaiheessa. Risti-

riidat tulevat liian usein esille vasta silloin, kun kaava on jo ehdotusvaiheessa. Myös asennepuolella nähtiin molemmiin puolin parantamisen varaa. Neuvottelutilanteisiin todettiin vielä liittyvän vastakkain asettelua kuntien ja ympäristökeskusten välillä.

Selvitysten ja vaikutusten arvioimisen osalta ympäristökeskukset korostivat syksyllä 2001 järjestetyssä kyselyssä selvitysten laadun puutteellisuutta. Toisaalta noin puolet vastaajista totesi, että ongelmatilanteissa kunta ei ole pitänyt selvityksiä tarpeellisia tai että kunta on pitänyt aiemmin tehtyjä selvityksiä riittävinä. Kyselyssä korostui myös ympäristökeskusten merkittävä rooli selvitystarpeiden esille nostajana. Vuonna 2002 valmistuneen arviointiraportin mukaan selvitysten ja vaikutusten arviointien taso on yleisesti ottaen noussut. Johtopäätöksenä selvityksessä on kuitenkin todettu, että tarvitaan koulutusta, kokemusten vaihtoa, toimenpiteiden kehittämistä ja ohjausta, jossa käsitellään selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyys, kohdentamiseen ja rajaamiseen liittyviä keskeisiä tekijöitä eri kaavatasoilla. Ministeriön mukaan sen tavoitteena on tuottaa tietoa selvitysten riittävyysarvioinnin perustaksi ja ohjata kaavoituskäytäntöä niin, että eri tahoilla on yhteinen näkemys selvitysten ja arviointien tarpeesta. Tämä on ministeriön mukaan MRL:n toimivuuden edistämistä koskevan kehittämisselvityksen keskeinen painopistealue.

Ongelmien syitä pohdittaessa ympäristökeskukset painottivat erityisesti resurssien vähyyttä niin kunnissa kuin ympäristökeskuksissakin. Pääosa kunnista on kokonaan vailla kaavoituksen osaamista. Resurssien vähyys tuo mukanaan kiireen ja huonon valmistautumisen neuvottelutilanteisiin. Kun tähän vielä liitetään puutteellinen ja liian myöhään saatava neuvotteluaineisto, koettiin neuvottelutilanteiden lähtökohdat usein vaikeiksi. Toisaalta kokemuksen ja osaamisen puute mainittiin yhtenä ongelmana. Kaikille osapuolille kaivattiin lisää koulutusta. Ympäristökeskukset kokivat erityisesti vaikutusten arvioinnin asiaksi, johon tarvitaan lisäkoulutusta. Muita usein esille nostettuja koulutustarpeita olivat lainsäädännön tuntemus, ranta-alueisiin liittyvät kysymykset, kaupunkien ja kaupunkiseutujen suunnitteluun liittyvät kysymykset sekä kaavoituksen sisältökysymykset.

Ympäristöministeriön joulukuussa 2000 – tammikuussa 2001 tekemässä kyselyssä kaikki ympäristökeskukset katsoivat kehittämiskeskus-

telut hyödylliseksi yhteistyön välineeksi. Keskusteluihin valmistautuminen koettiin kuitenkin työlääksi, ja ne olivat vieneet paljon ympäristökeskuksen voimavaroja. Keskusteluissa oli toisinaan ollut liikaa ja liian yleispiirteisiä asioita, jolloin ei päästy tehokkaasti konkreettisiin kysymyksiin ja aiheisiin. Muutamien ympäristökeskusten mukaan pienissä kunnissa ei vuodessa tapahdu kovin paljon, joten tarvetta jokavuotiseen kehittämiskeskusteluun ei niiden mielestä ollut.

Viranomaisneuvottelujen osalta ympäristökeskukset katsoivat, että ne olivat neuvottelujen avulla voineet tukea kuntien kaavoitusta ja tuoda esille kaavaa koskevia valtakunnallisia ja muita oman viranomaisroolinsa kannalta keskeisiä tavoitteita. Ympäristökeskusten vastausten perusteella ongelmia oli aiheuttanut resurssipulmien ja neuvottelutilanteisiin valmistautumisen ongelmien lisäksi myös se, että valtion sektoriviranomaiset eivät aina olleet osallistuneet neuvotteluun lainkaan tai eivät olleet pystyneet ottamaan asiaan kantaa riittävän varhaisessa vaiheessa. Tämä oli koskenut ministeriön mukaan mm. Museovirastoa ja tiehallintoa.

Tätä kertomusosuutta varten on pyydetty muutamilta ympäristökeskuksilta ja maakunnan liitoilta selvitykset nykyisistä kokemuksista ja näkemyksistä. Yleisesti ottaen selvityksissä on arvioitu kuntaohjausta ja mm. uusien ohjausmuotojen käyttöä sekä yhteistyötä kuntien kanssa positiivisesti. Huomiota on usein kiinnitetty samoihin asioihin, kuin edellä on kuvattu. Osa ympäristökeskuksista on tosin pitänyt erilaisissa arvioinneissa esitettyä kritiikkiä perusteettomana. Keskeisinä ohjausmuotoina on pidetty viranomaisneuvotteluja ja kehittämiskeskusteluja. Muina ohjausmuotoina mainittiin mm. muut työneuvottelut, erilaiset koulutus- ja neuvottelupäivät, osallistuminen erilaisiin työryhmiin sekä epävirallisempi yhteistyö (esim. puhelimitse ja sähköpostitse). Ohjauksen todettiin muuttuneen mm. etupainotteisemmaksi ja kantaottavamaksi, ja ympäristökeskusten ja kuntien suhteen tulleen tasavertaisemmaksi.

Lounais-Suomi

Lounais-Suomen ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että ennakkohajauksessa on ollut kysymys osittain uuden toimintakulttuurin luomisesta kaikkien osapuolten välille. Yhteisymmärryksen löytäminen ohjauksen oikeasta tasosta esim. kaavan merkittä-

vyiden tai selvitysten riittävyyden osalta on vaatinut oman aikansa. Kuntien toimintakulttuurien erot ja kuntien henkilöstön ammatillisten taitojen eroavuudet ovat edelleen suuria kuntien välillä. Ongelmatilanteita on syntynyt tapauksissa, joissa kaavaprosessissa on edetty liian pitkälle, ennen kuin asiasta on informoitu viranomaisia, viranomaisneuvottelu on kutsuttu liian myöhäisessä vaiheessa koolle tai kaava-asiakirjat on toimitettu tiedoksi niin myöhään, että niihin on ollut mahdotonta tutustua ennakoon. Näkemyseroja on syntynyt lähinnä arviointien ja selvitysten riittävyydestä ja laadusta sekä vaihtoehtojen ratkaisujen esittämisestä.

Ympäristökeskuksen arvion mukaan yhteistoimintaa olisi edelleen mahdollista parantaa lisäämällä resursseja niin kunnissa kuin ympäristökeskuskessakin. Henkilöstön siirtyminen eläkkeelle tai urakehityksen myötä uusiin tehtäviin johtaa monesti luotujen yhteistoimintatapojen katoamiseen. Henkilöstön vaihtuvuuden lisäksi uusia haasteita tulevat asettamaan alueiden käytön suunnittelun asiantuntijoiden vähyys ja uusien asiantuntijoiden kokemattomuus, mistä merkkejä on jo nähtävissä Lounais-Suomen alueella. Ympäristökeskus pitää tärkeänä myös ministeriön antaman ohjeistuksen kehittämistä ja ympäristökeskusten resurssien jakamista käsiteltävien asioiden ja toimialueen kuntien määrän mukaan, jotta ohjaus olisi tasapuolista.

Myös Satakuntaliitto on kiinnittänyt huomiota kuntien resurssiongelma- ja johtuvaan valmisteluongelmaan. Liitto on mm. todennut, että jos viranomaisneuvottelujen asiakirjoja ei pystytä toimittamaan ajoissa ennakotutustumista ja -valmistelua varten, seuraa useimmiten jatkoneuvottelu ja sen myötä kaavaprosessin pitkittyminen. Joitakin ongelmia tai yllätyksiä on kuntien kaavapäätöksiin aiheutunut silloin, kun lakisääteisiä viranomaisneuvotteluja ei ole syystä tai toisesta kutsuttu koolle eikä kaavaluonnosten tai -ehdotusten lausuntopyyntöjä ole katsottu tarpeelliseksi.

Pirkanmaa

Pirkanmaan ympäristökeskus on nostanut esille ympäristökeskuksen toimintaa kohtaan esitetyn kritiikin. Ympäristökeskuksen näkemyksiä on pidetty mm. liian vaativina luonnon- ja rakennetun kulttuuriympäristön arvojen ja mm. melunäkökohtien huomioon ottamisen osalta. Ympäristökeskuksen on katsottu vaativan liikaa ja lakiin perustumattomia kaavoituksen lähtö-

kohtia koskevia selvityksiä ja puuttuvan perusteita kuntien kaavoitusta ja rakentamista koskeviin päätöksiin. Ympäristökeskus on mielestään puuttunut kuntien päätöksiin vain perusteluista syistä. Kun ympäristökeskusta on moitittu siitä, että viranomaisneuvotteluissa keskuksen kanta on jäänyt epäselväksi, keskeisenä syynä tähän on ympäristökeskuksen mukaan ollut uusien säännösten soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön keskeneräisyys ja toisaalta erityisesti maankäyttöratkaisujen sisällöllisiä vaatimuksia koskevien normien joustavuus ja tulkinnanvaraisuus. Kun oikeuskäytäntö on ainakin toistaiseksi epävarmaa ja vaikeasti tulkittavaa, ohjauksessa ja neuvonnassakaan ei ole voitu saavuttaa sellaista täsmällisyyttä ja selkeyttä, jota asiakas-kunta ehkä on odottanut. On myös esitetty arvostelua, että ympäristökeskus esittää vaatimuksensa ja näkemyksensä liian myöhäisessä suunnitteluprosessin vaiheessa. Arvostelu ei ympäristökeskuksen mukaan tältäkin osin ole aina ollut perusteltua. Kannanottoja odotetaan sellaisissakin tilanteissa, joissa arvioinnin pohjana olevaa selvitysaineistoa ei vielä ole olemassa tai ei ole aiottukaan tehdä tai aineisto on vasta valmistunut, eikä asialliseen perehtymiseen ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta.

Pirkanmaan ympäristökeskuksen mukaan kaavoitukseen kytkeytyvät taloudelliset tai muut etunäkökohdat pyrkivät ajoittain painottumaan enemmän kuin muut lainsäädäntöön kirjatut vaatimukset, eikä ristiriitaa voida kokonaan poistaa ohjaus- ja neuvottelumenettelyä kehittämällä. Neuvottelumenettelyä tai konfliktinratkaisukeinoja kehittämällä voidaan lisätä suunnittelun selkeyttä ja avoimuutta, mutta kaavoitus-ratkaisujen luonteen johdosta eri intressitahojen ristiriitaiset pyrkimykset eivät aina ole soviteltavissa. Erityisesti silloin, kun ennen varsinaista kaavoitusta keskeiset toimijat ovat maankäyttötai muulla sopimuksella tosiasias- sitoutuneet ennalta määriteltuihin tavoitteisiin, vuorovaikutteisella kaavaprosessilla ja toimintamalliin liittyvillä neuvotteluilla ei useinkaan ole olennaista vaikutusta lopputulokseen.

Lappi

Lapin ympäristökeskuksen mukaan sillä ja kun- nilla voi olla kaavoitusprosessin kuluessa erilaisia käsityksiä asioista. Näin ympäristökeskuksen mukaan tuleekin olla. Ympäristökeskuksen mu- kaan rakentavan keskustelun avulla on yleensä mahdollista löytää paras toteutettavissa oleva

ratkaisu. Ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Kuntaliiton kartoituksessa sitä moitittiin erityisesti siitä, ettei se ole riittävän selkeästi pystynyt muodostamaan kantansa viranomaisneuvotteluissa. Ympäristökeskuksen mukaan tässä lienee ainakin lain voimaantulon ensimmäisinä vuosina ollut parantamisen varaa. Osaksi syynä tilanteeseen on ollut sekin, että on varottu puuttumasta tarpeettomasti kunnalliseen päätöksentekoon. Ympäristökeskus on pitänyt viranomaisneuvottelujen suurimpana ongelmana materiaalin saamista riittävän hyvissä ajoin. Kun materiaali on saatu myöhään, valmistautuminen on jäänyt puutteelliseksi ja siten myös kannanilmaisu on voinut olla vaikeaa. Ongelmaan on vaikuttanut osaltaan se, että Lapissa ammattitaitoisia kaavoittajia on liian vähän. Ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kaavoitusprosessissa vaadittaviin selvityksiin ja vaikutusten arvioimiseen liittyy epäselvyyksiä.

Lapin liiton mukaan Lapin ympäristökeskus on kehittämiskeskusteluissa, viranomaisneuvotteluissa ja ohjausryhmissä ollut erittäin tiukka ja vaativa. Ympäristökeskuksen toimintaa liitto on kuitenkin arvioinut varsin positiivisesti, vaikkakin sen mielestä kaavoitusprosessi on joskus ympäristökeskuksen tiukkuuden johdosta pitkitynyt. Merkittävimpana ongelmana liitto on pitänyt voimavarojen puutetta sekä kunnissa että ympäristökeskuksessa.

Uusimaa

Uudenmaan ympäristökeskuksen mukaan kunnat ja ympäristökeskus ovat etsineet uusia rooleja ja toimivaltansa rajoja pääosin hyvässä yhteistoiminnassa. Ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että ristiriitojen käsittely kuuluu kaavoitukseen eikä välttämättä ole kehittämistarpeen merkki. Ohjaustyön suurimpia haasteita on tehtävien oikea priorisointi, koska vain oleellisimpiin tapahtumiin kyetään osallistumaan. Lisäksi olisi kiinnitettävä enemmän huomiota vuorovaikutteiseen suunnittelu-prosessiin. Samoin suunnittelukäytäntöjä olisi kehitettävä. Ennakko-ohjauksen vaikuttavuutta parantaa ympäristökeskuksen mukaan kokemuksen kertyminen ja koulutuksen lisääminen. Tilannetta parantaisi, jos ohjaajilla olisi riittävästi aikaa paneutua kuntien tapahtumiin ja perehtyä tarkemmin suunnitelmiin. Ympäristökeskukset voisivat myös käyttää koulutustilaisuuksia ohjauksen välineenä aiempaa enemmän.

Uudenmaan liiton mukaan kunnat ovat toisinaan kokeneet, että ympäristökeskus kiinnittää liikaa huomiota toisarvoisiin kysymyksiin ja siten tarpeettomasti hidastaa tai jopa estää kaavoitusta. Liitto on kiinnittänyt huomiota myös mm. resurssien riittämättömyyteen sekä ympäristökeskuksessa että kunnissa. Ympäristökeskuksen vuorovaikutteinen ohjausjärjestelmä palvelee kuntia, mutta runsaasti työpanosta vaativana saattaa liiton mukaan hidastaa ympäristökeskuksen muuta toimintaa ja päätöksentekoa. Kunnissa mm. vaatimukset entistä yksityiskohtaisemmista selvityksistä ja tarkemmasta seurannasta aiheuttavat resurssi- ja aikatauluongelmia, jotka saattavat heijastua suunnitelmien laatuun. Liiton mukaan jatkossa on perusteltua pyrkiä edelleen kehittämään ympäristöhallinnon ja kuntien välistä yhteistyötä, jotta rajalliset resurssit voidaan hyödyntää optimaalisesti ja taata kaavoitusprosessien sujuva eteneminen.

Keski-Suomi

Keski-Suomen ympäristökeskus on pitänyt ongelmallisena kuntien resurssien vähyden ohella sitä, että kunnista puuttuu lähes kokonaan maankäytön ja kaavoituksen pitkántähtäyksen strateginen suunnittelu. Ympäristökeskus kiinnitti huomiota myös siihen, että kaavojen tarjouskilpailuissa kunta hyväksyy lähes aina halvimman tarjouksen, jolloin kaavan taustalle laadittavat selvitykset ovat usein riittämättömiä tai joitakin tarpeellisia selvityksiä ei välttämättä edes tehdä. Ympäristökeskuksen havaintojen mukaan kuntien kaavoituksesta vastaava henkilö ei ehdi valvomaan kaavakonsultteja. Toisaalta kaavakonsulttien asiantuntemuksen tasoon tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Ympäristökeskus on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikki alueviranomaiset eivät ole valvoneet omaan toimintaansa liittyviä intressejä. Esimerkiksi Keski-Suomen liitto ja tiehallinto eivät aina ota selkeästi kantaa viranomaisneuvotteluissa tai antamissaan lausunnoissa niiden valvottavina oleviin asioihin.

Keski-Suomen liiton mukaan ympäristökeskuksen ja joidenkin kuntien välillä on ajoittain ollut voimakkaita jännitteitä. Liitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että kun MRL:n 18 §:n 1 momentti tuo esille kuntiin kohdistuvat positiiviset ohjaus- ja edistämistoimet, jo seuraava 2 momentti korostaa termillä "erityisesti valvottava" kuntien kaavoitus- ja rakennustointa. Sen sanamuoto on velvoittava ja antaa myös 1 mo-

mentin ohjaukselle ja edistämislle normatiivista sisältöä, vaikka tätä ei suoraan liene tarkoitettu-
kaan. Näin informaatio-ohjauksesta on kehitty-
nyt ajoittain kielteisävytteiseksi koetun norma-
tiivisen ohjauksen muoto. Toisaalta kaavoitus-
prosessi on aiempaan rakennuslakiin verrattuna
säädelty tarkasti ja monivaiheiseksi. Seurauksena
ovat olleet resurssitarpeiden lisäys ja aikataulu-
jen venyminen. Monivaiheisuutta ja raskautta
korostavat avoimuus- ja dokumentointivaati-
mukset. Osaltaan tämä voi liiton mukaan olla
seurauksena MRL:n sisäänajon lioittelevan kirjai-
mellisesta noudattamisesta. Kehittämiskeskuste-
luja koskevaa normistoa on liiton mukaan syytä
tarkentaa siten, että se kattaa vuotuisena vain
isoimmat kunnat ja silloinkin vain selvästi yli-
kunnalliset tarpeet. Pienempien kuntien osalta
kehittämiskeskustelu vähintään kerran vuodessa
on yliorganisointia ja kuluttaa henkilöresursseja
tarpeettomasti. Yhtenä ongelmana liitto on
pitänyt sitä, etteivät maakuntakaavoitusta suori-
tavat henkilöt ja kunnan johtavat luottamushen-
kilöt ja virkamiehet ole osallistuneet riittävästi
kehittämiskeskusteluihin. Näin maakuntasuun-
nitelman ja -kaavoituksen tavoitteet sekä kun-
nan kehittämisen strateginen ote ovat jääneet
liian vähälle huomiolle.

Kainuu

Kainuun ympäristökeskus on kiinnittänyt huo-
miota aluearkkitehtijärjestelmään, joka Kainuus-
sa on tähän saakka taannut alueidenkäytön
suunnittelun edellyttämän asiantuntemuksen
pienissäkin kunnissa, joissa ei ole omaa kaavoit-
uksesta vastaavaa henkilöstöä. Tämä järjestel-
män säilyminen tulee turvata jatkossakin. Kes-
kuksen mukaan jatkossa tulisi kiinnittää huo-
miota kuntien kaavoituksesta vastaavan henki-
löstön asiantuntemuksen säilyttämiseen ja li-
säämiseen.

Kuntien näkemyksiä

Suomen Kuntaliiton näkemykset MRL:n
toimivuudesta ja ympäristökeskuksen toimin-
nasta perustuvat pitkälti Kuntaliiton v. 2001–03
toteuttamaan arviointihankkeeseen, jossa selvi-
tettiin lain toimivuutta kuntanäkökulmasta.
Arvioinnin pohjana olivat kaikille kunnille osoi-
tetut kyselyt. Vastausprosentit olivat 60–70 %.
Kuntaliiton mukaan arvioinnin johtopäätökset
ovat edelleen ajankohtaisia. Todettakoon, että
ympäristöministeriö nosti em. arvioinnista Kun-
taliittoa enemmän esille ohjauksen toimivuuden

myönteisiä piirteitä. Ristiriitaisuuksia oli havai-
tavissa myös sikäli, ettei ministeriö pitänyt Kun-
taliiton selvitystuloksia enää ajankohtaisina eikä
se muutoinkaan antanut niille kovin suurta pai-
noarvoa. Ministeriön mukaan Kuntaliiton kyse-
lyihin annetut vastaukset heijastavat enemmän-
kin vastaajien toiveita kuin ohjauksen todellista
tilaa.

Kuntaliiton mukaan ympäristökeskukset
vaikuttavat monella tavalla kuntien maankäytön
ohjaukseen. Yli puolet alle 20 000 asukkaan
kunnista ja noin kolmannes tätä suuremmista
kunnista katsoo, että ympäristökeskuksen nä-
kemykset vaikuttavat kunnan kaavoituksen
voimavarojen suuntaamiseen. Merkittäväntä
vaikutus on alle 5 000 asukkaan kunnissa. Suu-
remmissa kunnissa vaikutus kohdistuu siihen,
miten kaavatyössä eri vaiheet painottuvat, ja
pienemmissä kunnissa siihen, mitä alueita kaa-
voitetaan. Suuremmissa kaupungeissa selvitykset
ja kaavojen vaikutusten arvioinnit painottuvat
kaavaprosesseissa aiempaa enemmän suunnitte-
lun kustannuksella. Pienemmissä kunnissa taas
rantojen suunnittelu on noussut aiempaa
enemmän esiin. Viidennes vastanneista kunnista
mainitsee sen vievän jo liian suuren osan resurs-
seista.

Kuntaliiton mukaan eri ympäristökeskusten
ohjaus poikkeaa toisistaan paljon. Joidenkin
ympäristökeskusten suorittama kuntien ohjaus
vastaa lain tarkoitusta ja joidenkin ei. Kyse on
resursseista, osaamisesta ja asenteista. Minkään
ympäristökeskuksen kohdalla ei Kuntaliiton
mukaan voine sanoa, että ympäristökeskus toi-
misi suorastaan lain vastaisesti. Kuntaliitto kiin-
nittää huomiota siihen, että eri alueilla kunnat
ovat yleensä olleet hyvin yksimielisiä oman ympä-
ristökeskuksen toimintatavoista. Näin ollen
kuntien kielteiset tai myönteiset arviot eivät
perustu yksittäisiin tilanteisiin vaan kuvastavat
kokonaisvaltaisemmin eri ympäristökeskusten
erilaisia toimintatapoja. Kuntaliiton mukaan
kuntien tyytymättömyys kasaantuu joidenkin
ympäristökeskusten alueelle.

Joillakin alueilla kunnat kokevat ympäristö-
keskuksen toimintaotteen olevan lähinnä valvo-
va, ja yhteistyön lisäarvo positiivisen ohjauksen,
tiedonvälityksen ja asiantuntija-avun osalta jää
vähäiseksi tai aiheuttaa jopa kitkaa kunnan työ-
kentelylle. Toisaalta kunnilta parhaat arviot
saavat ympäristökeskukset pystyvät ohjaamaan
ja tukemaan alueensa kuntien työtä siten, että
kunnat kokevat kaavoituksensa edellytysten

paranevan ja saavat varmuutta ratkaisujensa tueksi. Todettakoon, että ympäristöministeriön v. 2002 julkaiseman selvityksen (maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus) yksi johtopäätös on se, että kuntien ja ympäristökeskusten yhteistyön sujuminen vaihtelee suuresti eri kuntien ja ympäristökeskusten alueella. Yhteistyö on parhaimmillaan luontevaa, tasa-arvoista ja kuuntelevaa ja perustuu molempien osapuolien MRL:n mukaisten roolien sisäistämiseen. Huonoimmillaan vallitsee molemminpuolinen epäluottamus, joka selvityksen mukaan näkyy kaikissa vuorovaikutussuhteissa.

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että ohjauksen vaikuttavuus muodostuu monista osatekijöistä. Merkittävää ohjauksen vaikuttavuudessa on se, pystyykö ympäristökeskus muodostamaan yksimielisen kannan kunnan kaavatyöstä, ja se, pystyykö se antamaan palautetta kunnalle. Huolimatta siitä, että ohjauksen painopiste on kyselyjen perusteella siirtynyt aikaisemmaksi, kaavan suunnittelun, etenemisen sekä resursoinnin suureksi ongelmaksi on muodostunut se, ettei kunta saa ajoissa ympäristökeskuksen tai jonkun sektoriviranomaisen kantaa selville. Kuntaliiton selvitysten mukaan lähes kolmannes kunnista oli sitä mieltä, että ympäristökeskuksen sisällä on erimielisyyksiä eikä kunta saa tästä syystä ympäristökeskuksen kantaa selville. Joka viides kunta katsoo, että ympäristökeskuksen on vaikea muodostaa kantaa kunnan kaavahankkeista, vaikka materiaali olisi ollut kunnan mielestä ajoissa saatavilla.

Kuntaliiton mukaan yli puolet kunnista on arvioinut, että ympäristökeskuksen toiminta ja rooli on muuttunut MRL:n tarkoittamaan suuntaan. Kuntien vastausten perusteella ympäristökeskuksen antama asiantuntija-apu ja neuvonta ovat lisääntyneet. Enemmistö kuntien kaavoittajista sekä kuntien johdosta ja luottamushenkilöjohdosta on nähnyt, että kuntien itsenäisyys on lisääntynyt. Sen sijaan joka viides kunta on arvioinut, ettei ympäristökeskuksen rooli ole muuttunut parempaan suuntaan. Neljännes kaavoittajista on kokenut, ettei kunta ole ympäristökeskuksen kanssa tasavertainen neuvottelukumppani. Noin kolmannes kaavoittajista on kokenut, että ympäristökeskus puuttuu ohjaukseen asioihin, jotka kunnan tulisi voida hoitaa itse. Jotkut vastaajat katsoivat kunnan itsenäisyyden jopa kaventuneen.

Kuntaliiton lokakuussa 2001 tekemässä kyselyssä kuntien myönteisinä kokemuksina ko-

rostuivat mm. ympäristökeskusten monipuolinen ammattitaito, tasavertaisuus ja hyvä tiedonkulku. Kielteisissä palautteissa korostuivat epätasa-arvo, ympäristökeskusten sisäiset erimielisyydet, huono tiedonkulku ja sekaantuminen sellaisiin asioihin, jotka kunnat kokivat kuuluvan omalle vastuulleen. Myös kaavoituskysymysten osaamista pidettiin joidenkin ympäristökeskusten alueella heikkona. Erityisen tyytymättömiä kunnissa oltiin tiedonkulkuun.

Kuntaliiton mukaan tilanne viranomaisneuvotteluissa vastaa melko tarkkaan kuntakentän ennako-odotuksia, joskin poikkeuksia sekä positiiviseen että negatiiviseen suuntaan on. Ehkä merkittävin kielteinen, ja ikävä kyllä toteutunut, ennako-odotus koskee resurssien riittämättömyyttä lain tarkoittaman neuvottelevan työtavan toteuttamiseksi. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että se, minkälaisista kaavoista viranomaisneuvottelu järjestetään, vaihtelee alueittain ja kunnittain suuresti. Kuntaliitto on myös katsonut, että viranomaisneuvotteluja järjestetään liikaa. Niitä järjestetään mm. kaavoista, jotka kunta voisi hoitaa itsenäisesti. Lisäksi yhdessä kaavaprosessissa saatetaan järjestää useita neuvotteluja, vaikka niiden määrä on laissa rajattu yhteen tai kahteen. Muina viranomaisneuvotteluihin liittyvinä ongelmina Kuntaliitto on maininnut mm. sektoriviranomaisten heikon osallistumisen sekä puutteet ympäristökeskusten virkamiesten asiantuntemuksessa. Kuntaliiton mukaan osa kunnista on myös kokenut, että valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on tullut väline puuttua kunnan kaavoitukseen lähes kaikissa kysymyksissä. Kyseisten tavoitteiden väljä kirjoitusasu näyttää tästä syystä johtaneen paikoin lain tarkoituksen vastaiseen tilanteeseen ja haittaavan kunnan itsenäistä toimintaa.

Kuntaliiton mukaan kaavatyössä tarpeellisten selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentaminen ja rajaaminen on vaikea tehtävä. Kunnilla ja ympäristökeskuksilla onkin viranomaisneuvotteluissa suhteellisen runsaasti tähän liittyviä ristiriitaisuuksia. Ristiriitoja on eniten suurten kaupunkien ja ympäristökeskusten välillä. Koska suurissa kaupungeissa on hyvää asiantuntemusta, ristiriitojen taustalla voi nähdä nimenomaan asiantuntijoiden näkemysten erilaisuuden. Kuntaliiton seurantahankkeessa on voimakkaasti korostunut monien kuntien näkemys, että kaavoituksessa on jouduttu tekemään selvityksiä ja vaikutusten arviointeihin

liittyvää turhaakin työtä, jotta olisi voitu varmistua tärkeiden kaavojen etenemisestä. Erityisesti suuremmissa kunnissa on katsottu, että selvityksiä ja vaikutusten arviointoja koskevat vaatimukset ovat lisääntyneet liikaa. Kuntaliiton mukaan selvityksiin ja vaikutusten arvioimiseen liittyvien ristiriitojen kokonaismäärä on lain voimassaoloaikana ollut lisääntymässä. Vuonna 2003 37 % (v. 2001 29 %) kunnista ilmoitti ristiriitoja olleen. Kuntaliiton mukaan osan noususta selittää se, että uuden lain mukaan käsiteltäviä kaavoja on nyt aiempaa enemmän vireillä. Nousua on ollut lähes kaikkien ympäristökeskusten alueilla. Ympäristöministeriö pitää nousua itsestään selvänä, koska kolmen vuoden aikana suurempi osa kunnista on ehtinyt kokea ristiriitoja kuin yhden vuoden aikana.

Kuntaliiton mukaan ongelmallista on liian myöhäisessä vaiheessa nousevat selvitystarpeet, jotka ovat aiheuttaneet paikoin suuriakin ongelmia kaavatyön etenemiselle ja resursoinnille itse kaavan sisällöstä puhumattakaan. Kuntaliiton mukaan selvitysvaatimusten esittämisen ajankohdan painopiste on vuodesta 2001 vuoteen 2003 siirtynyt koko maassa hieman aikaisemmaksi. Vuonna 2003 suoritettua kyselyä mukaan puolet vaatimuksista asetui valmisteluvaiheen kuulemisen jälkeiseen aikaan, vähän yli neljännes laatimisen alkuvaiheeseen ja vähän alla neljännes ehdotuksen nähtävillä olon jälkeiseen aikaan. Kunnan kannalta oikea aika olisi luonnollisesti laatimisen alkuvaihe. Liian myöhään esitettyjen selvitysvaatimusten osalta viran-

omaisneuvottelumenettelyn ei Kuntaliiton mukaan voida katsoa ainakaan vielä toimivan lain tarkoittamalla tavalla.

Kuntaliiton mukaan kehittämiskeskustelut toimivat kuntien ja ympäristökeskusten vuositaisena tapaamisena monilla alueilla varsin hyvin. Paikoin ne ovat kuitenkin muodostuneet yhteisen keskustelun sijaan enemmänkin käskynänto- tai koulutustilaisuuksiksi ketjulla ministeriö–ympäristökeskus–kunta kulloisenkin ministeriön tulosohtauksen mukaan. Näiden luonnetta paikallisten asioiden käsittelyareenana tulee edelleen kehittää. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että kehittämiskeskustelut ovat valmisteluineen työläitä ja aikaa vieviä. Etenkin alueilla, joissa kuntien määrä ja ympäristökeskuksen toimialue on suuri, ongelmia on ollut. Joillakin alueilla onkin pidetty useaa kuntaa koskevia yhteiskeskusteluja. Jos kunnat tähän suostuvat, menettely lieene Kuntaliiton mukaan mahdollinen. Lain tarkoittamaa kehittämiskeskustelun ajatusta kunnan ja ympäristökeskuksen välisenä molemminpuolisena palauttekeskusteluna tällainen yhteiskeskustelu ei Kuntaliiton mukaan kuitenkaan täytä.

Ympäristökeskusten oikaisukehotukset ja valitukset

Ympäristökeskuksella on mahdollisuus puuttua kunnan hyväksymiin kaavoihin antamalla kunnalle oikaisukehotus tai tekemällä valitus hallinto-oikeuteen.

Ympäristökeskusten puuttuminen kuntien kaavapäätöksiin v. 2000-03

Oikaisukehotukset	2000	2001	2002	2003	Yhteensä
Yleiskaavat	11	7	9	10	37
Asemakaavat	11	11	5	8	35
Ranta-asemakaavat	5	2	1	2	10
Yhteensä	27	20	15	20	82

Valitukset	2000	2001	2002	2003	Yhteensä
Yleiskaavat	4	4	5	8	21
Asemakaavat	1	3	4	4	12
Ranta-asemakaavat	6	4	7	6	23
Yhteensä	11	11	16	18	56

Lähde: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että suhteutettuna kuntien tekemien kaavapäätösten määrään oikaisukehotuksia on annettu ja valituksia tehty erittäin vähän.

Valitusten osuus oli esim. v. 2003 vain 1,2 % kaavapäätösten yhteismäärästä. Ministeriön mukaan oikaisukehotusten ja valitusten alhaiset määrät osoittavat, että ympäristökeskukset ovat

käyttäneet puuttumisoikeuttaan maltillisesti ja harkitusti. Ministeriön tietojen mukaan mm. asukkaat ja kansalaisjärjestöt toivovat ympäristökeskuksilta usein voimakkaampaa puuttumista kuntien kaavoituksessa koettuihin puutteisiin ja virheisiin. Puuttumisella ei ole myöskään ministeriön mukaan estetty kunnallisen demokratian toteutumista, sillä puuttumisiin on ollut laista ja sen tavoitteista lähtevä peruste. Puuttumistarpeen vähäinen määrä kuvastaa sitä, että ennako-ohjaus on toiminut varsin hyvin. Ministeriö on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että oikaisukehotuksen antaminen on useimmissa tapauksissa johtanut siihen, ettei valitusta ole ollut enää tarpeen tehdä. Toisaalta ne syyt, jotka ovat sittemmin johtaneet valituksiin, ovat tulleet pääsääntöisesti esille jo viranomaisneuvotteluissa. Ministeriön mukaan ei ole havaittavissa, että ympäristökeskuksilla olisi erilaisia linjoja puuttumisoikeuden käytössä.

Vuonna 2003 ympäristökeskukset antoivat kunnille kaikkiaan 1 051 lausuntoa. Ministeriö ei ole kerännyt tietoja lausuntojen kohdentumisesta tai sisällöstä. Esimerkiksi kielteisten lausuntojen osuuden selvittämistä ei ole katsottu aiheelliseksi eikä mahdolliseksikaan. Ministeriön mukaan esim. kaavaehdotusta koskeissa lausunnoissa ympäristökeskus tuo yleensä esille sellaisia näkökohtia, joita se pitää kaavan laillisuuden kannalta tärkeinä, ja mahdollisesti ehdottaa kaavaehdotuksen tarkistamista joiltain osin. Tällaisen kaavaehdotuksen sisältöä useinkin hyvin monipuolisesti käsittelevän lausunnon luokittelemista myönteiseksi tai kielteiseksi ei juurikaan ole mahdollista. Ministeriön mukaan kunnat pyytävät toisinaan ympäristökeskuksen lausuntoa, vaikka säännökset eivät tätä edellytä. Keski-Suomen ympäristökeskuksen mukaan kunnat lähettävät lausunnonle puolitekoisia kaavoja toivoen, että ympäristökeskus korjaa virheet. Ympäristökeskukset ovat ottaneet kantaa kuntien kaavapäätöksiin silloin, kun hallinto-oikeudet ovat muiden valitusten johdosta pyytäneet ympäristökeskukselta lausuntoa. Ministeriön seurantatietojen mukaan ympäristökeskukset antoivat v. 2003 hallinto-oikeuksille kaikkiaan 405 lausuntoa, joista tosin valtaosa (336) koski vastineita ympäristökeskusten omista päätöksistä tehdystä valituksista.

Arvioidessaan ympäristökeskusten muutoksenhaquia ministeriö on kiinnittänyt huomiota teettämänsä selvityksen (Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa

vuosina 2001–2003. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 693/2004) tuloksiin. Selvityksessä oli tarkastelun kohteena 633 hallinto-oikeuden päätöstä ajanjaksolla 1.7.2001–31.12.2002. Selvityksen mukaan valtaosa kaavaa koskeneista valituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä (73 %). Ympäristökeskusten osuus valituksista oli vain 4 %. Useimmiten ympäristökeskusten valitukset kohdistuivat sellaisiin kaavoihin, jotka olisivat tulleet hallinto-oikeuden tutkittavaksi myös muiden tekemien valitusten takia. Ympäristökeskus oli ainoana valittajana vain neljässä tapauksessa. Ympäristökeskusten valitukset olivat myös perusteltuja, sillä muiden tekemiin valituksiin verrattuna niiden tekemät valitukset hyväksyttiin hallinto-oikeudessa useammin. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa ympäristökeskusten tekemät valitukset menestyivät hyvin, sillä kyseisistä jatkovalituksista hyväksyttiin viisi kuudesta.

Selvityksen mukaan yli puolet kaikista asemakaavavalituksista kohdistui terveellisyys-, turvallisuuden sekä virkistykseen ja suojelun kaltaisiin ympäristökysymyksiin. Yleiskaavavalituksissa noin puolessa vedottiin maanomistajalle kaavasta aiheutuvaan kohtuuttomaan haittaan. Keskeisiksi valitusperusteiksi nousivat myös rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistysalueiden riittävyys. Ministeriön mukaan ympäristökeskusten kuntien kaavapäätöksistä tekemissä valituksissa on usein ollut kysymys selvitysten ja kaavan vaikutusten arviointien riittämättömyydestä, ympäristöhäiriöitä koskevista asioista (mm. melu tai tulvavaara) sekä rakennetun ympäristön huomioon ottamisesta. Rantojen kaavoissa ovat selvitysten ja vaikutusarviointien ohella korostuneet rakentamisen määrää koskevat perusteet.

Ympäristöministeriön mukaan ympäristökeskusten tekemiä valituksia muista kuntien alueiden käyttöä koskevista lupapäätöksistä on ollut vähän ja ne ovat olleet perusteltuja. Ympäristökeskukset ovat v. 2000–03 valittaneet kuntien poikkeamispäätöksistä 14–32 kertaa, suunnittelutarveratkaisuista 15–28 kertaa, purkamisluvista 5–7 kertaa, maisematyöluvista 0–3 kertaa ja rakennusjärjestyksestä 1–7 kertaa. Edellä mainitusta selvityksestä käy ilmi, että erityisesti kuntien tekemien poikkeamispäätösten pysyvyys on ollut heikko, sillä puolet näihin päätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin hallinto-oikeudessa. Suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista hyväksyttiin kolmannes. Selvityk-

sen mukaan tarkasteltaessa näiltä osin päätösten pysyvyyttä, on syytä huolestua kuntien päätösten lainmukaisuudesta.

Ympäristöministeriön mukaan valitusten käsittelyaika-ajan pituus on yksi muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta heikentävä tekijä. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että kaavaa tai lupa-asiaa koskevan valituksen haitallinen vaikutus liittyy useimmiten siihen, että päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin valitus on ratkaistu. Tosin kunta voi määrätä kaavan tulemaan voimaan siltä osin, mihin valitukset eivät kohdistu. Käsittelyaikoja pystyttäneen ministeriön mukaan nopeuttamaan, kun hallituksen päättämää toimia pannaan toimeen. Hallitus hyväksyi iltakoulussaan 10.3.2004 oikeusministeriön asettaman työryhmän (Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2004:1) esittämät toimenpiteet. Näihin kuului mm. menettelyn kehittäminen kaavoitusasioissa sekä hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen. Selvityksen tuloksista voidaan mm. todeta, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat olivat kaavavalitusten osalta pidentyneet v. 2001–03 ja hallinto-oikeuksien käsittelyajoissa oli huomattavia eroja. Selvityksessä on lisäksi mm. todettu, että esitetty kritiikki MRL:n jälkeisestä muutoksenhaun lisääntymisestä ei näytä pitävän paikkaansa.

Ympäristöministeriön mukaan eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä MRL:ksi tuli esille ajatus, että ympäristökeskusten oikaisukehotuksen antaminen tapahtuisi ennen kunnan ratkaisua ennakkopäätös- tai muun menettelyn kautta. Tätä ei ministeriön mukaan pidetty hyvänä ja kuntien aseman vahvistamistavoitteen soveltuvana. Siinä ympäristökeskus puuttuisi kunnan kaavoitukseen jo ennen kuin kunnan hyväksyvä viranomainen on ottanut kantaa kaavaan ja ympäristökeskuksen aiemmin viranomaisneuvotteluissa esittämään kantaan kaavasta. Ympäristökeskuksen viranomaisneuvottelujen yhteydessä esittämiä kantoja tai kunnan pyytämää lausuntoa voidaan pitää riittävänä tietona hyväksyvälle viranomaiselle sen harkintaa varten. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että käytännössäkin ennakkomenettely merkitsisi monenkertaista työtä. Kunnan olisi ilmoitettava kaavasta ympäristökeskukselle kaksi kertaa ja lähetettävä ohessa riittävä aineisto ensin oikaisukehotusta varten ennen hyväk-

symistä ja toisen kerran hyväksymisen jälkeen mahdollisen valitusoikeuden käyttämistä varten. Näiden toimien tekeminen ja riittävän harkintajan varaaminen saattaisivat myös viivästyttää kunnan päätöksentekoa.

Oikeusministeriön mukaan lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että oikaisukehotusjärjestelmä on sinänsä aineellisesti tarkoituksenmukainen. Sen sijaan järjestelmää voidaan arvostella menettelyllisesti ongelmalliseksi. Oikaisukehotus ei keskeytä varsinaista muutoksenhakua, mutta hallinto-oikeudessa ympäristökeskuksen oikaisukehotus aiheuttaa oikeusministeriön mukaan sinne tehdyn valituksen käsittelyn lepäämään jättämisen. Tästä aiheutuu yleensä lain tarkoittama 6 kuukauden enimmäisajan mukainen välitila, jolloin hallinto-oikeus ei voi suorittaa esim. kuulemista tai muita prosessitoimia. Tämä 6 kuukauden välitila pidentää käytännössä valitusten käsittelyaikaa. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että useissa tapauksissa on ollut kuitenkin ilmeisesti kyse siitä, että ympäristökeskuksen oikaisukehotus on tukenut valittajien näkemyksiä. Tällöin lopputulos on saattanut olla valittajien näkemyksen mukainen ja päätös on korjautunut ilman, että valittajien on ollut tarpeen jatkaa asian käsittelyä hallinto-oikeudessa. Tällöinkin on ongelmallista se, että valittaja on joutunut käyttämään aikaa ja ehkä myös oikeudellista tai kaavataloudellista asiantuntemusta valituksen tekemiseen. Tilanteen parantamiseksi oikeusministeriö on hahmotellut mallia, jossa ympäristökeskus esim. antaisi oikaisuvaatimuksen ennen, kuin kunnan kaavan hyväksyvä päätös pantaisiin nähtäville. Ministeriö kuitenkin korostaa, että esitetty malli edellyttää jatkopohdintaa. Todettakoon, ettei Kuntaliitto pitänyt oikeusministeriön hahmottelemaa mallia ainakaan sellaisenaan tarkoituksenmukaisena.

Myös ympäristökeskukset ovat kiinnittäneet huomiota em. ympäristöministeriön teettämän selvityksen (Suomen ympäristö 693/2004) tuloksiin. Luonnehtiessaan puuttumisoikeuksiensa käyttöä ympäristökeskukset ovat yleensä käyttäneet toiminnastaan varsin positiivisia ilmaismuotoja. Valitusten vähäistä määrää on mm. pidetty osoituksena ennako-ohjauksen onnistuneisuudesta. Toisaalta useampi ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota siihen, että ennako-ohjauksella ei aina ole pystytty karsimaan oikaisukehotuksia tai valituksia, koska joissakin tapauksissa kunnat ovat tehneet tietoisesti ym-

päristökeskuksen kannan vastaisen päätöksen. Kanta on esitetty esim. viranomaisneuvotteluissa tai asiasta annetussa lausunnossa. Keski-Suomen ympäristökeskuksen mukaan joissakin tapauksissa kunnat ovat halunneet ns. kokeilla kepillä jäätä. Uudenmaan ympäristökeskuksen mukaan puuttumiset ovat usein keskittyneet samoihin kuntiin.

Kuntaliitto yhtyy ympäristöministeriön teettämän selvityksen johtopäätökseen siitä, että ympäristökeskukset ovat valittaneet kuntien päätöksistä maltillisesti. Kuntaliiton mukaan selvitys osoittaa myös, että kuntien kaavapäätökset pysyvät hyvin valitusasteissa. Joidenkin Kuntaliiton tietoon tulleiden yksittäisten valitusten taustalla saattaa silti olla ennakko-ohjauksen epäonnistuminen. Ympäristökeskusten vaatimusten vakavuutta ja ympäristökeskuksen mahdollista tulevaa valitusta ei ole ehkä pystytty selkeästi tuomaan esiin. Kuntaliiton mukaan neuvotteluun osallistuneet ympäristökeskuksen edustajat eivät ole olleet riittävän puhevaltaisia neuvottelussa, koska viranomaisneuvotteluissa esitetyistä myönteisistä kannoista huolimatta alueellinen ympäristökeskus on kuitenkin voinut tehdä valituksen.

Kuntaliitto on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen osalta kuntien päätöksistä tehdyt valitukset ovat useammin kuin kaavojen

kohdalla johtaneet päätöksen kumoamiseen hallinto-oikeuksissa. Mainitussa selvityksessä esitetään epäilyjä kuntien lupapäätösten laillisuudesta yleensä ja päätösten taustalla olevista motiiveista. Kuntaliitto katsoo, että esitetyille epäilyille ei ole pohjaa. Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten osalta kunnat saivat MRL:n myötä lisää päätösvaltaa. Hallinto-oikeudessa kumottujen päätösten kohdalla kunnat ovat etsineet sisältöä ja rajoja joustavasti säädetyille lupien oikeudellisille edellytyksille. Kyse on Kuntaliiton mukaan uudesta asiasta ja tulkinnat hakevat vielä rajojaan. Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kuntien päätösten perustelujen puuttumiseen on kiinnitetty selvityksessä suurta huomiota. Päätösten perusteleminen, erityisesti kun on kyse myönteisistä hallintoluvista, on saanut vasta viime vuosina suuremman merkityksen. Se, ettei perustelua aina ole kirjattu, ei siis merkitse sitä, että luvanmyöntämisedellytyksiä ei olisi lainkaan harkittu tai perustelut eivät olisi lakiin perustuvia. Kuntien päätöksiä arvioitaessa on Kuntaliiton mukaan myös huomattava, että harvassa kunnassa on lainopillisia asiantuntijoita kaavoituksen tukena. Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton tarkoituksena on yhteistyössä selvittää niitä syitä, jotka ovat johtaneet em. ratkaisujen kumoutumiseen valitusten johdosta.

Valtiontilintarkastajien kannanotto

Maankäyttö- ja rakennuslain voidaan yleisesti tarkastellen katsoa vaikuttaneen positiivisesti kuntien alueiden käytön ohjaukseen. Kokonaisuutena ympäristökeskusten antama asiantuntija-apu on ilmeisesti lisääntynyt, ohjaus muuttunut aikaisemmaksi ja kuntien itsenäisyys kasvanut.

Suomen Kuntaliitto pitää edelleen ajankohtaisina ja merkittävänä niitä ympäristökeskusten ohjaukseen ja ympäristökeskusten ja kuntien väliseen yhteistyöhön liittyviä ongelmia, jotka on nostettu esille v. 2001–03 toteutetussa arviointihankkeessa. Ohjauksen onnistuneisuus ja yhteistyön sujuminen kuntien kanssa vaihtelee selvästi alueittain. Huonoimmillaan vallitsee molemminpuolinen epäluottamus, eikä ohjauksella ole aina saatu aikaan toivottavaa lisäarvoa kuntien kaavoituksen valmisteluun.

Kuntaliiton arvioinnissa on edelleen käynyt mm. ilmi, että lähes kolmanneksella kuntia on ollut vaikeuksia saada selville ympäristökeskuksen kantoja. Samoin kolmannes kunnista on

katsonut, että ympäristökeskus puuttuu ohjauksessaan asioihin, jotka kunta voisi itse hoitaa. Jotkut kuntien edustajat ovat jopa katsooneet, että kuntien itsenäisyys on kaventunut. Neljännes kuntien kaavoittajista on puolestaan kokenut, ettei kunta ole ympäristökeskuksen kanssa tasavertainen kumppani. Joka viides kunta on toisaalta arvioinut, ettei ympäristökeskuksen ohjauksessa ole tapahtunut muutosta parempaan suuntaan. Tyytymättömät vastaajat katsoivat, että ympäristökeskusten toimintatapa on edelleen valvova eikä niinkään tukeva ja ohjaava. Ohjauksen on nähty jopa vaikeuttaneen kuntien toimintaa, sillä kuntien ja ympäristökeskusten väliset ristiriidat tulevat esille liian myöhäisessä kaavoitusprosessin vaiheessa.

Koska ympäristökeskusten antamalla ohjauksella on selviä vaikutuksia kuntien resurssien kohdentumiseen, on ensiarvoisen tärkeää, että ohjaus on laadukasta ja tuo lisäarvoa kaavojen valmisteluun. Tämän arvioimiseksi tulisi saada nykyistä huomattavasti luotettavampi kuva valtion ohjauksen merkityksestä kuntakaavojen sisältöön. Saaduista selvityksistä

voi päätellä, että useissa tapauksissa ohjauksen onnistumisen edellytykset ovat olleet varsin huonot. Valtiontilintarkastajat katsovat myös, että ennako-ohjausta tehostamalla kaavoitusprosessin kestoa on mahdollista nopeuttaa. Kaavoitusprosessiin osallistuvat tahot ovat nostaneet esille useampia tekijöitä, jotka ovat pitkittäneet prosessia ilman, että niillä olisi ollut myönteisiä vaikutuksia kaavan sisältöön.

Kuntien voimavarojen vähyys ja asiantuntemuksen puutteet on usein nimetty kaavoituksen valmistelun merkittävimmäksi ongelmaksi. Tältä osin valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että Kuntaliitto osaltaan etsii ratkaisumalleja, joilla kuntien kaavoitusresursseja saadaan lisättyä. Myös ympäristökeskusten virkamiesten asiantuntemuksessa, työotteessa ja asenteissa on nähty parantamisen varaa. Edellä mainitut ongelmat ovat heikentäneet mahdollisuuksia toteuttaa kuntien ja ympäristökeskusten vuorovaikutusta lain tarkoittamalla tavalla. Viranomaisneuvottelujen onnistuneisuutta on heikentänyt merkittävästi mm. kiireestä tai neuvotteluaineiston myöhäisestä saapumisajankohdasta johtuva puutteellinen valmistautuminen ja se, etteivät kaikki viranomaiset ole osallistuneet neuvotteluihin lain edellyttämällä tavalla. Kehittämistarpeita näyttää liittyvän myös viranomaisneuvottelujen ja kehittämis keskustelujen sisältöön ja toteutukseen. Kehittämiskeskustelujen osalta tulisi harkita, onko niitä tarpeellista syytä järjestää pienissä kunnissa joka vuosi. Kaavoituksessa vaadittaviin selvityksiin ja ympäristövaikutusten arviointiin näyttää vielä liittyvän runsaasti ongelmia ja epäselvyyksiä. Valtiontilintarkastajat katsovat, että erityisesti selvitysten tarpeellisuuteen olisi kiinnitettävä huomiota, sillä selvitysten laatiminen on usein varsin työlästä ja kustannuksia aiheuttavaa.

Ympäristöministeriö ja ympäristökeskukset ovat itse katsooneet, että ympäristökeskukset ovat käyttäneet puuttumisoi-keuttaan tarkoituksenmukaisesti. Huomiota on kiinnitetty mm. siihen, että suhteutettuna tehtyjen päätösten määrään ympäristökeskukset ovat antaneet kunnille oikaisukehotuksia tai tehneet valituksia verraten harvoin. Valtiontilintarkastajat pitävät tärkeänä, että kaavojen valmistelun ja sen ennako-ohjauksen kehittämisen avulla varmistettaisiin nykyistä paremmin kaavojen laatu, jolloin myös muiden tarve valittamiseen vähenee. Valittaminen viivästyttää prosessia, ja sillä voi olla eri osapuolille varsin kielteisiä vaikutuksia. Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että kuntien kaavapäätösten muutoksenhaun nopeuttamiseksi on nyt ryhdytty selkeisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteiden vaikutuksia tulee kuitenkin seurata riittävän aikaisessa vaiheessa.

Jotta saadaan kattavaa ja mahdollisimman objektiivista tietoa maankäyttö- ja rakennuslain täytäntöönpanossa ilmeneistä ongelmista ja ohjeistamisen lisäämistarpeista ympäristökeskusten toimintaan nähden, edellyttävät valtiontilintarkastajat ulkopuolisen toimijan asiasta suorittamaa arviointia.

Oikeusministeriö on todennut oikaisukehotusjärjestelmään liittyvän selviä kehittämistarpeita. Valtiontilintarkastajat pitävät tarkoituksenmukaisena, että muutoksenhaun kielteisten vaikutusten vähentämiseksi oikaisukehotuksen antamisesta saataisiin esim. seudullisesti merkittävissä kaavahankkeissa pyydetäessä ennakkopäätös. Lisäksi tulisi pohtia, pitäisikö oikaisukehotuksen käsittelyn kuuden kuukauden määräaika lyhentää.

Postiosoite:

00102 EDUSKUNTA

Käyntiosoite:

Annankatu 44 A, HELSINKI

Puhelin:

(09) 4321 (vaihde)

Ohivalinta:

(09) 432 3321 (kanslia)

www.eduskunta.fi

ISSN 0355-2535